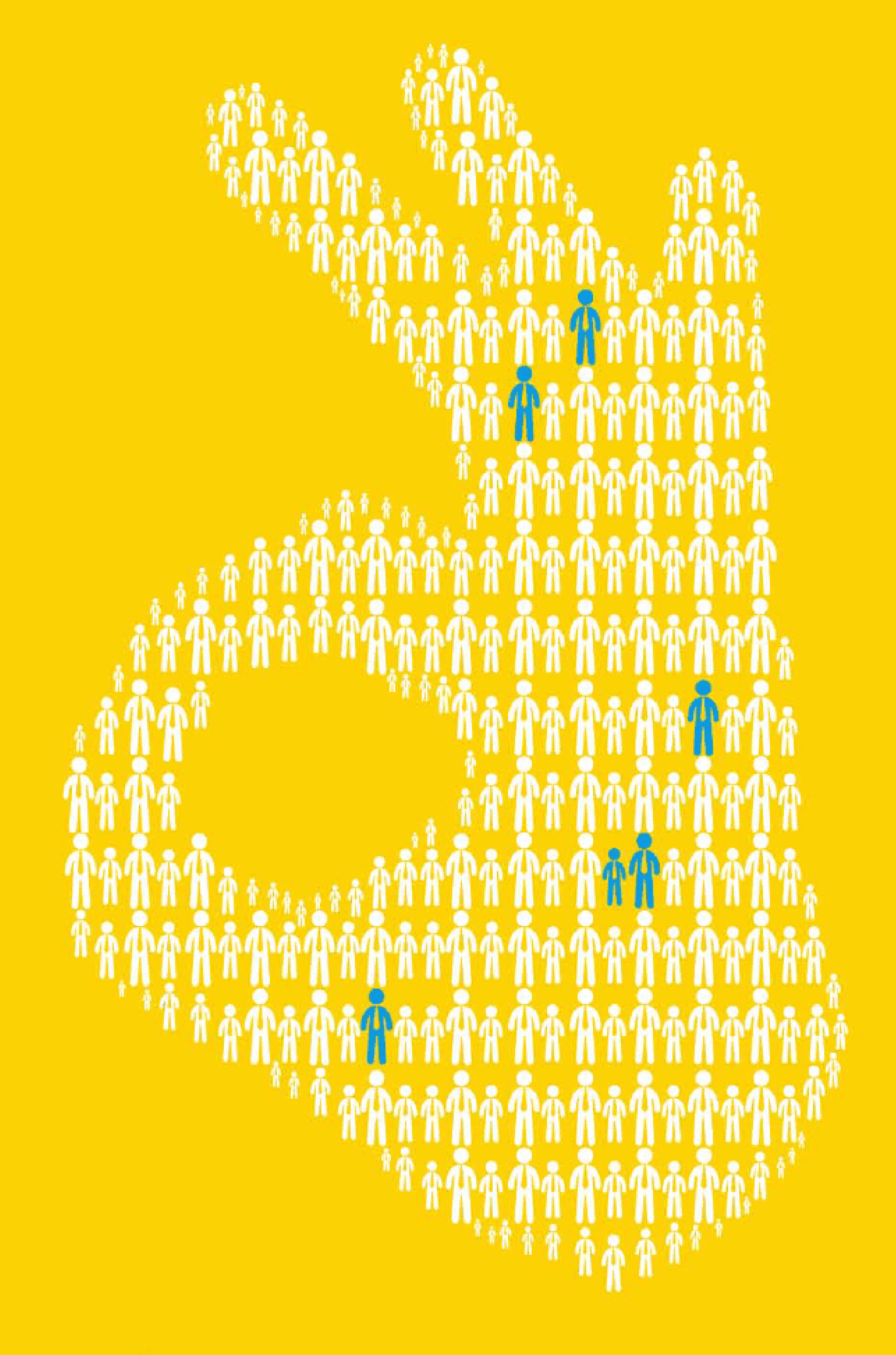
多维度透视公共危机管理

PUBLIC CRISIS MANAGEMENT BASED ON MULTI-PERSPECTIVES

程惠霞 著



清華大學出版社

多维度透视公共危机管理

Public Crisis Management Based On Multi-perspectives

程惠霞　著

清华大学出版社

北　京

内容简介

本书分别从“技术”、“制度”、“行为”、“风险社会”和“治理”五个维度出发，以每个维度核心问题为基本线索，步步推进，贯通“官僚规范”、“应急规范”和“治理规范”，将“应急响应”和“危机管理前置”、“危机后学习恢复力”融为一体，结合“社会资本”建构和“利益相关者联盟”，摆脱以政府为核心自上而下的“命令—服从范式”，着眼不同危机阶段利益相关者的安全利益诉求及其行为模式，颠覆了很多传统危机管理中的认识，重新夯实公共危机治理基石。

图书在版编目（CIP）数据

多维度透视公共危机管理 / 程惠霞著. —北京：清华大学出版社，2017
ISBN 978-7-302-46787-8

I. ①多… II. ①程… III. ①公共管理—危机管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 052778 号

责任编辑：杜春杰
封面设计：刘 超
版式设计：刘洪利
责任校对：王 颖
责任印制：王静怡

出版发行：清华大学出版社
网 址：http://www.tup.com.cn，http://www.wqbook.com
地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 **邮 编：**100084
社 总 机：010-62770175 **邮 购：**010-62786544
投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
印 装 者：北京鑫海金澳胶印有限公司
经 销：全国新华书店
开 本：170mm×230mm **印 张：**18.5 **字 数：**311 千字
版 次：2017 年 3 月第 1 版 **印 次：**2017 年 3 月第 1 次印刷
定 价：69.00 元

产品编号：073245-01

序　　言

马斯洛需求层次理论将“安全”作为人类最基本的需要加以强调，但对中国而言，长期占据主导地位的是温饱等基本生理需求，因幅员辽阔、地形地貌复杂而不时发生的地震、旱涝等自然灾害在更多时候被看成是对基本生理需求的损害。中国自古有“居安思危”一说，但它是一个更具“政治色彩”而非“管理色彩”的词汇，其使用范式一直延续至今，比如《2015 年政府工作报告》强调“要直面问题，安不忘危，治不忘乱”。然而，如何实现“安不忘危，治不忘乱”？这既是一个管理技术问题，更是一个涉及多元价值权衡的决策问题。

20 世纪 80 年代以来，逐渐融入全球化进程的中国在先后遇到“6·4 政治风波”、国有企业改制与下岗工人静坐示威事件、1998 年洪灾与 2003 年 SARS 等重大事件之后，国人对“突发事件”“应急管理”等词语从陌生到熟悉，逐步造就出更多从“管理”视野对待社会进程中不和谐现象的“危机思维”，尽管这是一种事后应对的危机管理思维。

进入 21 世纪之后，类似 PM2.5 与雾霾、PX 事件、镉大米事件、曲靖铬渣污染事件、杭州 5·10 事件、兰州自来水局部污染等环境污染事件，乌鲁木齐 7·5 事件、拉萨 3·14 打砸抢烧事件、昆明 3·1 暴力恐怖袭击事件、瓮安事件、陇南事件、什邡事件、吉首事件与陆丰事件等社会事件，重庆钉子户事件、宜黄拆迁自焚事件与平度暴力拆迁事件、4·19 苍南城管事件和延安城管“爆头”事件，以及青岛管道爆炸事故、12·31 上海外滩踩踏事件、6·1 东方之星客轮翻沉事件、8·12 山阳山体滑坡事件、8·12 天津滨海特大爆炸事故等不同于传统自然灾害的公共事件、公共危机持续发生。着眼于事后应对或应急管理的危机管理思维显得捉襟见肘，现实呼唤超越事后应对或应急处置的新思维框架。

这一思维首先要求将“突发事件应急管理”和“公共危机管理”作为一项重要的政府职能，但这一转变通常无法自动完成。回顾中国公共危机管理发展路

径，每一次调整变化都离不开相关危机事件的影响，但付出的代价未免过于高昂，比如政府权威性弱化、民众对政府满意度与信任度下降、政府形象负面化等。“预则立，不预则废”，只有公共危机管理成为一项重要的政府职能，并有实际的政府组织机构负责其运行，“公共安全”才能够真正成为一项公共物品。在“国家治理能力现代化”体系当中，公共危机管理能力不可或缺。

“公共危机管理”是一个远比“突发事件应急管理”更具内涵与外延的概念，经过十余年学术界与政策制定者之间的良性互动，政府思维逐渐地从“应急处置”走向建构系统性、制度化与战略性危机管理框架。然而，在实际运行过程中，相关管理者依然将重心放置在应急处置环节，关注应急预案设计和应急机构职能，却忽略了任何一个公共突发事件都有从酝酿到爆发的演化过程。

不同于自然灾害等传统危机有着清晰的因果关系和结构，现阶段公共突发事件大都属于因果关系不清晰、问题边界模糊、结构复杂的复杂问题，从更宏观的视野认识突发事件和公共危机管理、探究有效管理公共危机的价值要素、寻找以“突发事件”为标志的公共危机演化路径、探索更有效的突发事件应急方法与策略就成为一种必然。这也是“不确定的”世界本质所使然。这正是作者尝试从不同维度观察公共危机管理，并试图平衡不同维度应用于公共危机管理实践的初衷。

本研究分别从技术维度、制度维度、行为维度、风险社会维度和治理维度出发，以每个维度的核心问题为基本线索贯穿其中，步步推进，为读者呈现一个立体的公共危机管理面貌。其中：

（1）技术维度强调突发事件应急能力是政府能力的衡量标准，政府应急响应部门须高度重视危机信息、对危机态度、应急预案、危机沟通和应急资源等核心要素的建构，改善应对方法与措施，“效率”是这一维度的核心价值。

（2）制度维度首先解答了一个长久以来都存在却没人回答的基础性问题，即公共危机应对何以成为政府责任？进而奠定了公共危机管理领域浓厚的“官僚规范”色彩，既然政府对公共安全负有责任，那么它就倾向于将“不确定性”纳入超稳定的理性官僚体系当中，建构危机管理体制、危机运行机制和危机管理法治在内的公共危机管理制度，针对各类突发事件制定尽可能完善的应急预案，其设想是一旦某类某个预警级别的突发事件发生，相关机构只需要遵循预先设定的标



准程序和步骤就能够有效应对危机。其中，政府和其他主体之间的权、责、利和行为模式早已确定，这一维度的核心价值是“秩序”和“效率”。

（3）行为维度则着眼于突发事件中的人的行为，特别是群体行为，按照制度维度的公共危机管理思路，政府可以依赖一套预先设定程序对任何突发事件做出制式反应，所有参与机构都会自动自发地按照标准运作程序和步骤履行及时有效的危机管理职责。然而，它忽略了突发事件应急管理中的最大变数——“人”和“人的行为”，在“官僚规范”不可及之处，受事件影响的人们会中断常规行为模式，无论是为了寻找问题答案、缓解恐慌情绪，还是“找点事做”，都可能会发展出临时性“应急规范”，它与“官僚规范”要求或一致或冲突，“能力建构”着眼于发挥“官僚规范”优势，跨越两类规范之间的鸿沟。

（4）风险社会维度关注的是“看不见的危险”，即现代技术“潜在副作用”给人类社会发展带来的危害，这一点与技术、制度和行为维度截然不同。在应对“看不见的危险”之前，政府机构首要面对的是公众对现代技术潜藏风险无可遏制的恐慌情绪。信息技术和新媒体技术的大规模应用更是为谣言制造和传播等非理性集体行为创造了便利条件，传统应急响应和官僚规范对“风险放大效应”及其引发的非理性集体行为几乎无能为力，“风险沟通”走向前台的时机来临，无论是作为一种理念还是一种方法。

（5）治理维度引入多元社会主体、社会资本和利益相关者建构“公共危机治理”和“治理规范”，强调利益相关方的参与可以有效避免“官僚规范”与“应急规范”之间的鸿沟，避免“官僚规范”因难以预料的非理性集体行为而彻底失效。“治理规范”在本质上并不颠覆“官僚规范”的权威性，而是让后者具有开放性和灵活度，在危机决策特别是危机预防决策中考虑利益相关者的安全利益诉求。

毋庸讳言，将五个不同维度的公共危机管理纳入一个体系做探讨是一种前所未有的尝试，但将“官僚规范”和“应急规范”“治理规范”贯通，将“应急响应”和“危机管理前置”“危机后学习恢复力”融为一体，从“社会资本”建构和“利益相关者联盟”角度出发，摆脱以政府为核心自上而下的命令—服从范式，着眼不同危机阶段利益相关者的安全利益诉求及其行为模式，重新认识夯实公共危机治理基石，等等，于我而言是一个不可忽视的诱惑。

我曾经以为无法完成这样庞大而艰难的探索，幸运的是，自 2006 年以来，因为教授“公共危机管理”课程的原因，我与历届研究生们的教学互动使得我有机会一次又一次地验证这一研究思路的可行性，特别是丁刘泽隆同学在“利益相关者联盟”思路方面给了我极大启发，而旁听丹佛大学教授 Joseph Szyliowicez 的相关课程则给了我落实这一思路的最后推力。整个过程中，我的孩子允舒始终陪伴着我，她的陪伴使得我能够克服在异国他乡写作中面临的困难、孤寂和烦躁，顺利完成书稿。此书的出版得益于我所在的北京师范大学政府管理学院的资助和清华大学出版社杜春杰编辑的帮助，在此一并表示感谢。

程惠霞

2016 年 11 月 30 日于美国丹佛大学

目　录



第 1 章　绪　　论

在一个前所未有的媒体发达时代，一切皆有可能。通过微信、微博等新媒体，网络和电视广播等传统媒体，许多以往不为人知的突发事件会以难以置信的速度传播开来，构建出一个舆情空间，对突发事件的发展走势造成不确定影响。在此背景下，那种认为社会发展趋势可预测、可控制的想法有可能会造成灾难性后果，例如江西宜黄拆迁自焚事件，当地政府不顾事件性质与发展规律，也不顾相关利益者情感与利益诉求，不择手段平息事态，结果事与愿违；“雷洋事件”同样如此。总体而言，公共危机也好，突发事件也好，都与“不确定性”有关。

1.1　从不确定性和脆弱性谈起

无论是地震、旱涝等自然灾害，还是战争、动乱等社会失序，抑或是传染性疾病的生成与扩散、股市“羊群行为”现象、恐怖主义，等等，都表明：世界的本质是“不确定性”和“脆弱性”并存，并非所有的物理运动和社会现象都能够得到准确描述和预测。例如，与紊流有关的问题包括从水龙头流出的水、飞机机翼上方流动的空气、天气变化、龙卷风轨迹等都难以沿用线性方程来解释其因果关系，它们毫无规则可言，即使能够理解却无法预测。

这是否就意味着人类对自然灾害和一些社会现实束手无策呢？

得益于 20 世纪 60 年代物理学家通过计算机模拟天气的尝试，他们在复杂多变的气象系统中发现了一些“潜在规律”，后来持续发展出“混沌理论”。经过数十年的拓展，混沌理论不仅应用于力学无法解释的自然现象，也被广泛用于对股市羊群行为、谣言生成与传播、踩踏事故、传染病预防等社会不正常现象与行为的分析和干预。

混沌理论为人类应对世界的不确定性和脆弱性提供了一点希望：复杂系统也存在潜藏规律，发现和遏制初始敏感条件是避免系统缺陷导致严重后果的关键。

在此语境下，科技进步就如大洪水时代的“诺亚方舟”一样承载着这一希望。

这意味着，虽然世界充满不确定性和脆弱性，但在束手待毙之外还有其他选择，那就是学习如何度过失序和混乱，并在波动、变化、压力和失序中得利。这一点与达尔文生物进化论有相似之处，那些能够适应环境做出调整变化的生物得以生存，而恐龙、猛犸象、剑齿虎、恐狼等生物则因为不能适应环境变化而灭绝。

这一思路意味着有时发生突发事件甚或公共危机并不是坏事，它所产生的压力和刺激可以暴露隐藏问题，避免风险累积一发而不可收，有助于组织机体形成“抗脆弱性（antifragile）”。不将希望寄托在预测层面而是重视“抗脆弱性”机制建设的公共部门、私人部门或第三部门在面对混乱与失序的时候，才有可能做出更好的决策，处置了解有限且存在各种演化方向的突发事件与危机。

政府应对突发事件、公共事件的能力和水平直接影响政府权威性、政府及管理者形象，也会逐渐影响社会心态。南京彭宇案、“小悦悦”事件、扶老被讹事件、三聚氰胺事件、塑化剂事件等发生之后，覆盖北京、上海、武汉、广州等城市的社会心态调查即显示：有超过七成的受访者不敢相信陌生人，受访者普遍表示对商业、企业的信任程度最低。①②“我爸是李钢事件”、延安城管“爆头”案为突出代表的城管暴力执法事件、浙江温岭杀医事件、“躲猫猫死”事件、各地PX事件、“校长带小学生开房”事件等发生之后，不同阶层与不同群体之间的不信任程度加深，特别是官民、警民、医患等社会关系不信任程度达到了历史新高。相应地，城管、学校领导、警察、民政干部等被普遍视为形象不良群体。③

青岛管道爆炸事故、12·31上海外滩踩踏事件、6·1东方之星客轮翻沉事件、8·12山阳山体滑坡事件、8·12天津滨海特大爆炸事故发生之后，政府部门积极应对，媒体报道及时，社会各群体的感受、情绪与行为倾向也发生相应变化，社会总体信任水平出现回升，其中对商业行业的信任水平较2011年增加了7.0分；因反腐败、政府工作作风转变等因素，社会对政府部门信任程度增加了0.4分，④法官、警察、政府官员等群体形象得到一定程度改善。但“雷洋事件”发生后，警察形象再度劣质化。这一直观简洁的相关性说明，要实现治理现代化目标，就不能忽略对公共危机管理领域的深入研究。

① 王俊秀，杨宜音．中国社会心态研究报告（2012—2013）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2013.
② 2016年11月微信朋友圈大量转发的《罗一笑，你给我站住》最后被证实是一场精心策划的营销活动，虽然孩子确实得了白血病，但却被其父亲用于商业策划，进一步伤害了人与人之间的信任。
③ 中国社会科学院．形象危机应对研究报告（2013—2014）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2014.
④ 中国社会科学院社会学所．中国社会心态研究报告（2014）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2014.

1.2　公共危机管理研究起源与回顾

1.2.1　公共危机与突发事件

尽管自然灾难、战争、饥荒与疾病一直伴随着人类发展历史，但它们更多的是被看成惩罚性天灾、政权更迭征兆；尽管中国古代一直有着“居安思危”“亡羊补牢”等粗浅的危机意识，却从来没有科学而严谨的危机思维，只是简单地将“危机”看成“危险＋机会”，看不到“危机”一定是损害，而这一损害有时甚至是致命的。以经济危机为例，它最早被称为“泡沫事件”或“经济大萧条”，如1637年的郁金香泡沫事件、1720年南海泡沫事件（South Sea Bubble）[①]和密西西比泡沫事件。1929—1939年经济大萧条更是引发了第二次世界大战，当时美国总统富兰克林·罗斯福采取政府强力干预市场的“新政”，同时应对大萧条和战争，但留下的最大遗产是政府从“守夜人”变成“看得见的手”，而非危机研究或危机管理研究。

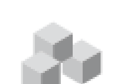
1962年“古巴导弹危机（Cuban Missile Crisis）”之后，[②]“危机”一词才逐渐得到普及甚至有泛化趋势，比如金融危机、资源危机、能源危机、货币危机、社会危机、公共教育危机、公共卫生危机、文化危机、道德危机、意识形态危机、信仰危机、政治危机、国家危机、领土危机、战争危机、生态危机、水危机、政府危机、财政危机、信任危机、公信力危机、政府形象危机、流动性危机、系统性危机、石油危机、生化危机、外交危机、难民危机、人道主义危机、产品质量危机、行业危机、品牌危机、人力资源危机、银行挤兑危机、家庭危机、婚姻危机、舆情危机……

这些类型各异的危机中，有些符合赫尔曼（Charles Hermann）关于“危机”的经典界定：事件发生使决策者感到震惊，决策单位的优先目标受到威胁，而决策者做出反应的时间受到限制，[③]如战争危机、难民危机、公共卫生危机、挤兑

① 1711年成立的南海公司（South Sea Company）是一家协助英国政府融资的私人机构，分担英国政府因与西班牙战争而欠下的债务。1720年该公司贿赂政府，向国会推出南海公司股票换取国债的计划，由此南海股票价格急剧飙升。为了规范市场，国会出台《泡沫法令》（The Bubble Act of 1720），但触发了南海股票价格下挫机制，导致许多股民血本无归，英国政府诚信破产。

② “二战”后，美国与苏联在全球范围内展开政治较量、显示自身优势的主要策略是使用新型武器特别是核弹技术，双方都努力将核弹部署到对方领土附近，如1959年美国在意大利和土耳其分别部署了雷神导弹和朱庇特导弹，1962年苏联在古巴部署中程弹道导弹，一场严重的政治与军事危机由此爆发，经过谈判，苏联撤回部署在古巴的核弹，美国宣布不入侵古巴并撤回部署在土耳其和意大利的核弹，危机结束。

③ Hermann, Charlse F. Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis[M]. New York: Bobbs-Merrill, 1969:29-30.



危机等；但也有很多不符合这一界定，如生态危机、公共教育危机、水危机、行业危机、婚姻危机等。这与赫尔曼界定危机的出发点和着眼点是国家层面的“外交决策”有关，在赫尔曼看来，国际关系和国际政治领域的危机判断取决于各国决策者对国际形势的主观认知与判断，与危机或相关事件本身没有必然关联。因此这一定义存在两个缺陷：其一，很难有客观标准来确定决策者的哪些看法标志着危机状态的开始，以及什么时候事态又返回到非危机状态；① 其二，该定义具有的显著“决策取向”导致其应用范围较为狭窄。

由此，更多研究者试图淡化“危机”概念界定中的决策色彩，将它看成不同决策主体互动的一种结果：“危机是相互竞争的主体之间，连续的非正常输入导致新的输出，并且超出了一定数量和频率”；②或者认为“危机是一组迅速展开的事件，它们在体系内发挥着不稳定力量的作用；或者在任何一个子系统中其影响超出了正常（平均）水平并增加了系统中出现暴力的可能性”。③ 危机“是指事物发展过程中因若干方面矛盾激化而导致的一种打破常规的恶性状态”。④ 调整后的研究基调着眼于导致危机状态的决策者行为，并不关注决策者的主观看法，尽管没有解决一些关键问题，如：决策者行为如何导致危机情势？“非正常输入”如何使得一个体系丧失平衡状态陷入危机？但也因为相对客观而理性得到广泛认可。

事实上，决策者主观看法与行为及其后果之间存在密切关联，决策者对事件看法的调整会直接或间接地导致决策者行为的变化，反过来又会带来对看法的调整。为了更加符合现实，研究者倾向于既考虑决策主体感知的变量，也参照决策主体行为变化对组织体系施加影响的因素，最终形成“过程”视野的危机研究。罗森塔尔（Rosenthal）、皮恩伯格（Pijnenburg）、罗伯特·希斯（Robert Heath）、薛澜等人是其中的佼佼者，他们明确指出了危害性、威胁性、紧迫性、不确定性等危机基本要素与特征：“危机是严重威胁社会系统的基本结构、行为准则架构或者基本价值规范的形势，决策集团必须在时间压力和极不确定的情况下做出关键性决策的事件”；它是决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战、有关信息

① 王鸣鸣．国际危机中的决策与管理 [M]// 李慎明，王逸舟．2004 年：全球政治与安全报告．北京：社会科学文献出版社，2004．
② McClelland, Charles A. The Acute International Crisis[J].World Politics, 1961(14):199.
③ Young, Oran R. The Intermediaries: Third Parties in International Crises[M]. Princeton: Princeton University Press, 1967:10.
④ 潘光．当代国际危机研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1989 ：1.

不很充分、事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情境的汇集。[①]

因为它的紧迫性特征，对危机无法做到正确预测或有效预防，“突发事件（emergency）”或“突发性公共事件”是更多时候被人提及的称谓，不过在具体称呼上是千变万化的，以“事件”居多，例如“猪湾事件”“布拉格之春”“乌克兰危机”“叙利亚危机”“难民危机”“科隆性侵事件”“9·11 事件”“PX 事件”“陆丰事件”“垃圾焚烧站事件”“三聚氰胺事件”“掷出窗外事件”“×× 踩踏事故”“×× 重大爆炸事故”“MH370 失联事件”“舆情危机”……

关于“（公共）危机”的界定基调由此夯实，其内涵与外延随着危机管理研究拓展而拓展，不仅把严重天灾、传染病疫情、大规模混乱、暴动、武装冲突与战争等严重破坏社会秩序、直接威胁民众生命财产和国家安全利益的非正常状态纳入其中，还涵盖政府职能履行不当或失职影响政府形象与公信力的事件，如 ×× 食品安全事件、×× 城管打人事件、“湖北天门事件”、“雷洋事件”、“甘肃陇南事件”、青岛输油管道爆炸事故、天津新港特大爆炸事故、四川什邡事件、山东平度拆迁事件、江西宜黄拆迁自焚事件，等等，还有一些与政府职能间接相关且政府措施不当可能危及政府形象的事件，如湖南岳阳泥石流事件、上海外滩跨新年踩踏事故、“东方之星号”翻沉事故，等等。

业界对“公共危机”的研究共识是：它是由意外原因或者社会内部矛盾累积引起的，对社会公众带来巨大现实或潜在威胁 / 危害的事件或紧急态势，严重则波及一个社会系统的基本价值与行为准则架构，因此需要相关机构在时间压力和高度不确定条件下做出恰当决策，遏制危机情势，尽最大可能减少危害。其要点包括以下五个方面：

（1）公共危机必然是突发事件；

（2）公共危机会使社会基本价值和行为准则架构受到威胁；

（3）公共危机会造成组织及社会成员的心理恐慌或失衡；

（4）决策者做出的是非程序化的风险决策；

（5）公共危机应对资源的时空管理和使用是紧急状态下的集权管理。

这一研究共识在本质上是对技术层面上的最大限度止损策略的追寻，遵循的是“问题—反应”或“问题—应对”思维方式和分析范式，其研究方法从具体案

① 薛澜，张强，钟开斌 . 危机管理 [M]. 北京：清华大学出版社，2003：26.

例或事件出发，阐明危机现象的本质特征与发生演化规律，为预防、应对和解决危机提供理论依据与实践操作指南。

这一思路的现实应用是应急管理机构、应急管理法制、应急管理体制、应急管理机制与应急管理制度的建构与持续调整完善。伴随科技发展、全球化与社会变迁，社会发展呈现高度复杂化与多变性，地震、火山、洪涝、泥石流、飓风、暴雪、冰雹、海啸等极端自然现象叠加其上，突发性公共事件或公共危机现象已经成为与日常生活相伴发生的普遍现象。

1.2.2 公共危机管理研究及其深入是对社会现实呼唤的回应

“二战”后复杂的国际政治与国际关系格局，与经济学、管理学、政治学（国际关系）、外交决策等多学科理论交叉影响，共同推动“公共危机管理”成为一个新的独立研究领域。从起源看，维护国家安全利益、领土完整与社会稳定等政治现实需求是公共危机管理研究的原生动力，其着眼于政治危机、领土纷争、战争危机以及相关的难民危机等传统危机，这一点在任何时候都不会消失，但却不会局限于此。

20 世纪六七十年代全球风云变化，西方国家内部各类社会问题层出不穷，古巴导弹危机、越战与反战运动、黑人民权运动、尼克松水门事件、伊朗人质事件、匈牙利事件、布拉格之春、“红五月”学生运动、中东战争与石油危机、经济滞胀等新的社会事件先后发生，西方国家骤然面临政治危机、社会危机、政府信任危机、管理危机与财政危机交织在一起的复杂危机局面。虽然它们已经进入现代化国家行列，经济、社会与科技系统都日益庞杂，但行政管理水平却没有得到相应改善，以致各种矛盾丛生，传统以“内部效率”为驱动的行政学研究范式无法解释、更无从解决这些问题。

在现实问题和民意压力之下，西方各国政府不得不努力寻求各种治疗药方。同样地，由于现实社会各种利益冲突与社会矛盾的存在，政治学界和行政学研究者也开始倡导“学科新革命”，采用“新公共行政范式”解释社会问题，强调政府管理或行政管理必须在追求“效率”之外，关注社会公平、平等与自由等价值。公共行政学研究范式的这一转变直接增强了研究者解决社会现实问题特别是各种社会危机、政治危机的责任感与使命感。学术界对 20 世纪 40—60 年代行为

主义研究成果和公共政策定量分析方法的继承确保了这一份责任感与使命感得以落实，在计算机技术支持下，研究者有能力构筑一个全新的危机分析框架，比如通过模拟技术判断战争或冲突的发生概率，进而采取预防措施或应对举措；而复杂系统理论与权变理论进一步推动社会科学研究突破传统、单一的定性分析方法，引入“环境变量”，让公共危机得以在更宏观的历史视野中被剖析。

一系列危机管理研究成果随之出现，如查尔斯·赫尔曼的《外交决策危机》（1969）与《决策结构和进程对外交政策的影响》（1978）、齐摩门的《政治暴力、危机和革命：理论与研究》（1983）、格尔的《政治冲突手册：理论与研究》和《人们为什么叛乱》、亨廷顿的《变动社会的政治秩序》以及艾利森的《决策的实质》等。到 20 世纪 80 年代之后，特别是 1989 年“柏林墙”倒塌之后，意识形态对立情况缓解，冷战思维逐渐淡出历史舞台，危机管理作为一个新的管理学科分支日趋成熟，不再局限于政治学和国际关系领域，而是向经济学、金融学、社会学甚至医学、灾害学领域拓展。1998 年东南亚金融危机、次贷危机、欧债危机、SARS、H7N7、HIV/AIDS、环境污染事件、极端气候、安全生产事故、恐怖袭击、食品安全等非传统性危机逐步取代政治危机、外交危机等传统危机成为公共危机管理研究重点，专业性公共危机管理研究机构增多。

与此同时，危机管理研究重点逐渐从着眼于危机“即时应对”策略转变为关注危机管理全过程干预研究，不仅重视危机爆发之前的预警、危机演化干预及回复力（Resilience）等实践技能，也重视危机现象背后的根源与动因分析，强调公共危机管理经验的“系统性调适”。其研究导向也与全球化步调一致，跨国比较研究或突发公共事件国际合作经验研究增多，从学理角度看，有助于发现不同文化背景、经济水平和地理条件的国家及其政府、民众如何应对危机；从实用技巧看，有助于不同国家相互比较、相互借鉴，健全和完善危机应对措施、管理体制和机制。在研究方法上，从主要采取政治学研究方法，转而借鉴管理学、社会学、统计学、物理学等学科研究方法，建模方法在突发事件预警研究领域得到广泛应用。例如，利用公共区域人群密集度及其时间变化趋势，加上该区域性质、特征等变量，可以有效判断踩踏事故概率，有助于做好预防措施。

在全球化动力机制下，21 世纪各国联系日益加强，公共危机发生发展呈非线性特征，区域性危机事件减少而跨国性危机事件普遍增多，尤其以传染病和恐

怖袭击为典型；单一性结构简单的危机事件减少，而复合型因果关系不明确的危机事件增多，谁也未曾想过干预伊拉克、利比亚和叙利亚专制独裁的行动后来会引发 ISIS 和欧洲难民危机。

随着人类日益依赖于科技，不仅经济合作与发展组织（OECD）国家存在“新兴系统风险”威胁的复杂危机，亚洲、拉美等的发展中国家也面临同样风险。“新兴系统风险”是人类赖以生活的医疗卫生系统、交通运输系统、能源供应系统、食品和水供应系统、信息和通信系统一旦遭遇诸如恐怖袭击、大规模停电停水、黑客攻击等意外陷入崩溃，进而危及生存的风险。曾经发生的纽约大面积停电、深圳市大面积停电、中国南方大暴雪、济南内城区洪涝证明这些风险对政府治理能力的挑战前所未有。

一方面，城市化进程加速，世界范围内增长的绝大多数人口基本都涌入发展中国家城市，但其不够发达的经济实力、匮乏的基础设施和不够充分的管理经验都无法承受城市急速扩张带来的管理压力，加上气候变暖、水资源紧张、生物多样性破坏带来的严峻挑战，安全隐患丛生。另一方面，经济与社会结构失衡程度加深，但政府缺乏相应治理能力，各国曾经引入的新自由主义政策工具虽然改善了政府效率，但激进的公共领域私有化改革导致了“社会分裂”等更多社会问题，放松政府管制虽然有助于技术创新，但放松监管乃至失于监管又走向了过度创新以致风险累积。人们曾经迷信科技可以帮助人类克服一切困难，但随着现代科技推广，现代社会系统脆弱性不断增大，科技的“潜在副作用”与“看不见的危险”日益凸现。当社会系统对科技依赖程度越大，科技的副作用对社会系统的威胁就越大，典型例证是信息技术发展实现了远程沟通与无距离交流，但也滋生了黑客攻击与信息犯罪。

日益复杂的社会问题与社会现象导致危机类型复杂多样，进而要求高水平的公共危机管理，公共危机管理研究不断深入成为一种必需的支持。公共危机管理研究对象的多样性也决定了它多学科、多层次与多角度的研究特征。不同学科理论与方法适用于危机管理不同领域或不同发展阶段，例如政治学偏重于政治与社会秩序稳定，社会学致力于分析社会发展与社会结构变迁、利益失衡，经济学和管理学着眼于资源有限条件下最大化地减少危机损害、更有效地应用公共资源满足诉求，法学则强调应急管理中的集权与个体权利之间的边界，行政学则关注危

机管理中的组织建构与运行机制。

但所有的研究成果都必须能够指导公共危机管理才有价值，所有的公共危机管理经验也必须通过某种推广机制才能够普及危机意识和基本应对技巧，整体改善公共危机管理水平，其中电影艺术或传媒的作用也不可低估。《卡桑德拉大桥》、《纽约大地震》、《蚂蚁危机》、《最高危机》、《8 号因子》、*Don't Let Me Go*、《2012》、《艾利之书》、《第九区》、《生化危机》……西方电影从业人员对疾病传染、地震、生物危机、恐怖劫机、基因技术与伦理危机、星球文明灭绝等各类危机应对经验的总结和对危机根源的反思。

1.3 公共危机的中国古代思维与现代发展

中国古代士人阶层从来都不乏危机思维，“存而不忘亡，安而不忘危，治而不忘乱”就是对中国古代危机预防思想的高度概括，但是其出发点与结束点都是“政权稳定”。“居安思危”最早出自《左传・襄公十一年》(“书曰：‘居安思危。’思则有备，有备无患”)，强调在安逸舒适的环境里更要考虑可能出现的危及君主权威和统治秩序的危险和困难。这一思想在唐代魏征《谏太宗十思疏》中体现得更加系统：

臣闻求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源；思国之安者，必积其德义。源不深而望流之远，根不固而求木之长，德不厚而思国之安，臣虽下愚，知其不可，而况于明哲乎？人君当神器之重，居域中之大，不念居安思危，戒奢以俭，斯亦伐根以求木茂，塞源而欲流长也。

凡百元首，承天景命，善始者实繁，克终者盖寡。岂取之易守之难乎？盖在殷忧必竭诚以待下，既得志则纵情以傲物；竭诚则胡越为一体，傲物则骨肉为行路。虽董之以严刑，振之以威怒，终苟免而不怀仁，貌恭而不心服。怨不在大，可畏惟人；载舟覆舟，所宜深慎。

诚能见可欲则思知足以自戒，将有作则思知止以安人，念高危则思谦冲而自牧，惧满溢则思江海下百川，乐盘游则思三驱以为度，忧懈怠则思慎始而敬终，虑壅蔽则思虚心以纳下，惧谗邪则思正身以黜恶，恩所加则思无因喜以谬赏，罚所及则思无因怒而滥刑：总此十思，宏兹九德，简能而任之，择善而从之，则智

者尽其谋，勇者竭其力，仁者播其惠，信者效其忠；文武并用，垂拱而治。何必劳神苦思，代百司之职役哉？

《谏太宗十思疏》主旨是从“君王作为”与“民心向背”的关系来论证君主应当具有“居安思危”意识，进而淬炼“道德”并以之为施政的指引方向与基本原则，达到稳定巩固政权目的。在当时思想意识、文化背景与政治体制之下，“居安思危”“戒奢以简”“载舟覆舟”“十思九德”等初级危机意识开启了中国古代危机思想的先河，一直是后世历代君臣治理社会的核心指导思想，特别突出地表现在赈灾救灾方面，并在很大程度上影响着当代中国政府危机管理实践和危机管理研究方向。

1949 年之后中国开启了一套全新的治理思想和管理模式，但在各种既定约束条件下，国家利益与国家安全是政府高度关注的焦点，国计民生、自然灾害应对等虽然也是政府职能的重要内容，包括三北防护林项目、兰考治沙、海河治理、水库大坝修建、森林防火、地震预报常识普及、用电（含雷电）知识普及等科普活动，但其主要是对历史经验与实践教训的提炼与总结，且与领导人个性特质与执政理念息息相关，科学性比较薄弱，以致一些项目出现了方向性决策失误，典型如三门峡水库，它陷入存废之争的根本原因就是投入巨大的财力、物力、人力之后却未能实现“蓄水拦沙”的初衷。在 20 世纪六七十年代乃至 80 年代历次“50 年一遇”“100 年未遇”，甚至“250 年一遇”的洪灾应对也同样如此，缺乏最基本的危机预警，救灾物资的储备、运输与分配等知识，直到 1998 年长江大洪水再次来袭。彼时电影《惊涛骇浪》第一次向世人展现中国人民解放军在“惊涛骇浪”与“管涌”面前奋不顾身投身救灾的英勇形象，引起一波各界踊跃捐款捐物热潮，“水火无情，人有情”，初次显示“社会参与”弥补政府力量不足的积极面。

然而，这些可歌可泣的英勇行为并不能掩盖长时期中国公共危机管理能力水平低的现实，这与中国公共危机研究长时期将重心集中于与国家利益和国家安全有关的国际冲突、外交与国际政治冲突等传统危机领域有关。但不断发生的自然灾害、公共卫生突发事件、与利益冲突有关的群体事件、环境污染事件、政府形象危机事件以及应急管理中出现的问题呼唤新的公共危机管理研究思路。正因如此，这个契机没有出现在中国驻南斯拉夫大使馆被误炸的 1998 年，也没有出现

在“9·11”事件的2002年，而是出现在SARS病毒肆虐的2003年。“危机”、“突发事件”与“应急管理（emergency management）”等术语的普及率突然达到了前所未有的程度，国人对之可谓耳熟能详。至此，现代意义的公共危机管理研究才算正式开启，并且很快就赶上西方公共危机管理研究进展，并在“反恐”“难民”“传染病”“核安全”等重大危机领域保持了研究方向的一致。

1.4 中国公共危机管理研究分期

总体而言，中国公共危机管理研究因为重大突发事件等原因在研究重心方面出现数次变化和调整，大致可以归结为以下两个研究时期。

1.4.1 传统危机研究时期（1997年以前）

新中国成立之后百废待兴，但国际环境与周边局势紧张。朝鲜战争与越南战争之后，中国与越南、印度和苏联之间的意识形态、领土纷争冲突占据了政府与民众视野。国内“三反”“五反”“大炼跃进”“上山下乡”“学大寨”“文化大革命”等社会运动此起彼伏，自然灾害频繁发生，[①]政府救灾意愿虽然强烈，但是因为客观物质与技术条件限制，加上科学性危机管理研究的匮乏，使得灾害应对整体能力薄弱，既缺乏救灾物资，也缺乏遏止灾害链延续的认识和能力。相对地，这一时期的公共危机研究焦点是如何最大限度地维护国家领土与主权完整、国际利益与国家安全，其主导思维范式是政治学，意识形态色彩突出，被后世称为第一次群体性突发事件的“6·4风波”同样被放到这一范式内进行探讨。

传统危机研究时期的主要代表作包括《当代国际危机研究》《国际冲突分析与危机管理研究》《论后冷战时期的国际危机与危机管理》《国际危机机理分析》等，它们都突出强调了在国际政治或国际关系格局内的突发事件及其应对，与国内事务缺乏直接联系，如1992—1998年国有企业改制期间的工人集体抗争事件就没有成为当时的危机管理研究对象。

① 典型如1950年淮河大水、1954年长江大水、1959—1961年的全国性粮食短缺与饥荒、1963年海河大水、1966年邢台地震、1974年云南大关地震、1975年海城地震、1975年河南洪灾、1976年唐山大地震与云南龙陵地震以及1978—1983年北方持续大旱。

1.4.2 现代危机管理研究时期（1998— ）

随着国内经济社会各方面改革的持续深入，中国经济增长解决了物质短缺问题，新的利益分配格局及其矛盾、科学技术风险与环境问题逐渐浮现，公共危机管理研究方向出现重大转折和分化，其焦点从国际政治危机或外交冲突逐渐偏向国内公共突发事件或危机，前者更多的是在国际政治学或国际关系范畴内探讨，如 1999 年中国驻南斯拉夫大使馆遭遇误炸事件、中美南海撞机事件等，这一分化使得公共危机研究边界日渐清晰。许文慧与张成福的《危机状态下的政府管理》（1997）是公认的中国危机管理研究转向国内危机的标志，也是现代意义的中国危机管理研究开始的标志。1998 年至今，中国危机管理研究与实践相互影响，因焦点变化也出现了明显的不同发展阶段。

1. 起步时期（1998—2003 年）

1998 年长江大洪水、2003 年 SARS 等公共突发事件使得中国危机管理研究出现与西方相似的发展趋势，包括研究焦点、方法论、学科基础和智库特征，"突发事件"与"应急管理"概念很快普及。特别地，在智库特征方面，大洋彼岸的"9・11"事件使得中国政府第一次认识到应急管理的重要性，系统性的突发事件"应急策略"研究随后展开，并在短时期内达成了一些共识，即果断采取措施避免事态扩大，及时收集信息，成立应急机构和制定应急预案，并将公众危机意识培养、危机管理体系与预警体系建构视为重点举措。① 而 SARS 事件以独特方式凸显了与日常管理节奏迥异的快速响应和管控突发事件的重要性，一些应对 SARS 的成功做法如"传染性非典型肺炎防治管理办法""疫情信息公开制度""重大传染病预控措施"，以及建立防治"非典"指挥部统一指挥等被写入《突发公共卫生事件应急条例》作为以后类似事件的应急操作指南，它确实在 H7N9 流感、登革热、MERS 等疫情控制方面发挥了重大作用。

该时期在一定程度上确立了中国公共危机管理的研究基调，围绕应急管理措施、政府地位与作用、社会参与途径等主题研究产生了一批重大成果，如《危机管理：面对突发事件的选择》《危机管理：转型期中国面临的挑战》《政府危机管理》《国家与政府的危机管理》等，奠定了应急管理"一案三制"的建设基石。

① 陈尧．当代政府的危机管理 [J]. 行政论坛，2002（4）；叶国文．预警和救治：从"9・11"事件看政府危机管理 [J]. 国际论坛，2002（3）.

2. 发展时期（2003—2008 年）

2003 年之后中国进入了一个相对比较平稳的发展时期，公共危机管理研究在两个方面不断拓展。一方面不断深化和反思此前的自然灾害和 SARS 应对教训，以期完善以后突发事件或公共危机的应急管理措施，2005 年松花江重大污染事件再次暴露出突发事件应急管理过程中的重要短板，[①] 即突发事件信息的沟通与传播存在严重时滞；另一方面在研究主题和范畴方面出现多样化，不局限于探讨政府如何应对而是讨论作为一个系统的社会可能出现问题以及可能发生的危机类型，预防性或预警性研究初步显现。

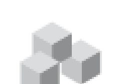
按当年汇率，中国人均 GDP 在 2001 年约 1 042 美元，2003 年约 1 274 美元，2007 年约 2 652 美元，2008 年约 3 414 美元，进入中等收入国家行列的同时，中国居民收入分配差距总体上在 20 世纪 90 年代中后期开始逐渐扩大，且速度加快，持续在高位运行，在亚洲 22 个国家中处于前列，2002 年之后的基尼系数都在 0.474 以上。根据先期国家发展经验，人均 GDP 在 1 000 ～ 3 000 美元之间时，经济发展对自然环境造成挤压，贫富分化容易导致社会断层与社会秩序失衡，公共危机事件发生概率随之上升，公众关注程度日渐加深。

在此背景下，超越应急管理的前置性危机管理思路初现，即政府如何在治理过程中建立利益表达机制和博弈机制、有效消弭利益冲突与矛盾逐渐成为重点关注对象。但是重大自然灾害、公共卫生食品药品安全事件等公共危机也考验着政府治理能力，基于政府治理权威性可持续发展的需要，围绕“如何有效应对公共危机”的策略研究占据着重要地位，涉及危机管理体制、危机信息公开与传递、媒体管理、社会动员与慈善组织、领导人角色与责任、应急不力问责等内容。

该时期的公共危机管理研究延续了起步时期的策略导向特征，如《政府应急管理实务》、《突发公共卫生事件应急条例及其配套规定》、《突发事件应对法》、《突发事件总体应急预案》及各级政府、各职能部门的应急预案、《社区应急准备：管理及政策制定者手册》等，明确界定了突发事件或危机类型、预警与预防、信息通报、政府职责、领导者与社会参与等操作措施，在完成“一案三制”建构的同时开始着眼公共危机生成、演化与干预或控制研究。

---

① 2005 年 11 月 13 日吉林石化公司双苯厂一车间发生爆炸，共造成 5 人死亡、1 人失踪，近 70 人受伤，约 100 吨苯类物质流入松花江，造成了江水严重污染，沿岸数百万居民生活受到影响。11 月 21 日，哈尔滨市政府向社会发布公告称全市停水 4 天，“对市政供水管网进行检修”；市民怀疑与地震有关，出现抢购，为此，市政府 11 月 22 日连续发布 2 个公告，证实上游化工厂爆炸导致了松花江水污染，动员居民储水。11 月 23 日，国家环保总局向媒体通报，受中国石油吉林石化公司双苯厂爆炸事故影响，松花江发生重大水污染事件。



3. 深化时期（2008—　）

《突发事件应对法》和《突发事件总体应急预案》等法律的生效实施并没有直接有效改善政府应急管理能力和水平。2008 年年初南方大范围雨雪冰冻灾害和 5・12 汶川大地震一方面凸现了政府应对突发事件反应不够及时、组织协调不力、责权利划分模糊等一系列问题，另一方面反映出社会力量与社会资源无法找到有效路径进入公共危机应急管理环节，如志愿者管理与协调、救灾物资筹集、储备、运输与分配等问题。这些现实操作缺陷意味着必须持续挖掘应急策略的深层问题。

这一时期前所未有地同时出现各类强制拆迁事件、群体性事件、暴力执法事件、食品药品安全事件、环境污染事件、安全生产事故、自然灾害与暴力恐怖袭击事件，如瓮安事件、石首事件、陇南事件、重庆最牛钉子户事件、江西宜黄拆迁自焚事件、平度拆迁纵火事件、延安城管爆头事件、苍南城管打人事件、三聚氰胺事件、塑化剂事件、瘦肉精事件、山西疫苗事件、毒胶囊事件、PX 事件、四川什邡事件、云南曲靖铬渣污染事件、校园塑胶跑道有毒事件、甬温线动车追尾事故、青岛输油管道爆炸事故、天津新港特大爆炸事故、甘肃舟曲特大泥石流、陕西榆林泥石流、东方之星号翻沉事故、上海外滩踩踏事件、浙江温岭杀医事件、拉萨 3・15 打砸抢事件、乌鲁木齐 7・5 事件、金水桥事件、昆明 3・1 暴力恐怖袭击事件、鄯善恐怖袭击事件……如果愿意这个名单会更长。无论它们属于哪种类型的公共突发事件，它们都在不断检验着《突发事件应对法》的指南意义与《国家突发事件总体应急预案》的可操作价值，也对现存“一案三制”为核心构成的公共危机管理体制提出了质疑。

越来越多的突发事件案例表明，2003 年以来逐渐成形的应急预案、危机管理体制、危机管理运行机制和危机管理法制存在很多缺憾，迫切需要进一步优化。这些现实问题直接强化了中国公共危机管理研究的广度与深度，多学科、跨学科与多元方法论的综合尝试成为常态，不仅推动政府应急管理能力持续改善，还推动研究从宏大而抽象的理论建构转向个体微观的心理行为与干预。

综合看，中国公共危机管理研究虽然起步比较晚，但在突发公共事件频发的现实背景下，在政府应急能力建设要求推动下，在理论与实践互动过程中得到了长足发展；多元化研究方法与跨学科合作研究逐渐成为主流，研究重心也从早期

重视应对策略发展到策略与价值并重，政府危机应对能力有了明显改善。尽管如此，从研究现状看，对策研究与规范性研究、质性研究与量化研究、不同学科研究之间依然存在鸿沟与藩篱，甚至相互之间存在矛盾，对研究成果转化为公共危机管理实践指南造成障碍。本研究试图以提升公共危机管理能力为着眼点，剖析不同维度公共危机管理过程及其规律，既追求应急效率改善也希冀危机管理制度改良。

第 2 章　危机 & 灾难及其应急响应

——技术维度的公共危机管理

所谓“技术维度”的公共危机管理，是以“应急响应”为内核，主旨是“效率”，强调无论是应急管理还是常态化危机管理都必须考虑“资源有限”这一难以绕过去的限制条件，特别注重“资源有效配置”在有效管理公共危机过程中的关键作用，这是以往“经验论”研究视角没有关注的问题。长久以来，“经验论”公共危机管理研究从感性主义出发，通过精选和研究国内外的公共危机管理案例，从中提炼出经验和教训，旨在为政府等公共机构正确处理突发公共事件提供启示和借鉴。从理论上说,“前车之鉴，后事之师”，经验论研究方法对于起步晚、亟须提升应急能力的中国政府和中国社会而言具有重要的现实意义，有助于在既有经验教训借鉴吸收基础上快速地建构适合中国社会现实的公共危机应急策略与手段。

但值得注意的是，许多文献提出的应急建议并不是建立在细致谨慎、科学的观测基础上的，大部分类似建议也没有相关证据能表明其正确性。换言之，许多类似研究并没有真正去调查危机或灾难事件，也没有真正反思这些灾难（重复）发生的根本原因，而是纸上谈兵地描述灾难应急演练。从具体管理实践看，经验视角的公共危机管理强调危机决策与应急手段或策略时效性，一些具有艺术性或技巧性的策略与手段可能并没有考虑资源稀缺性与配置有效性的问题，从而降低了危机管理实践的有效程度。从形式上看，不同危机管理模式与应对策略是同样危机结局迥异的直接原因，但深层次归因则与资源配置有效程度有关。

这正是 Heide 发出哀叹的原因，他说：“我读到了许多灾难和事故，显然同样的错误在太多案例中被不同组织和社区所重复；有时，同一组织或社区重复着自身的错误。”[①] 医院急诊接待车祸伤员是一个比较形象的例子，许多影响

① Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: ix.



医院诊治伤员效率的问题是现场处置行为不当或有遗漏造成的；另外，事故发生后的惯常倾向是由志愿者而不是救护车把大部分伤员运送到最近的医院，导致该医院医疗资源非常紧张，也耽误了对伤员的救治，而附近其他医院却没有得到充分利用。

由此推断，许多具体的危机处置问题是超出了领域边界和组织边界的，任何一个组织及其决策者仅着眼于一个孤立问题或仅从自身组织出发考虑问题，是无法有效处理危机问题的。因此，很多危机应对问题并不是一个个体的失败，很多时候，它们是一种系统性问题。组织系统运行程序、管理架构、责任机制能够为了处理日常问题和小事故，但不适应危机乃至灾难应对的需要，危机与灾难是对一个组织管理能力、应急响应能力和决策者各方面的终极考验。

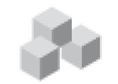
简而言之，突发事件应急响应行动有效性的衡量标准包括：反应速度快、行动措施准确有力、有效遏制危机情势恶化、尽可能止损、尽快恢复常态（恢复与重建）、总结经验教训预防下一次危机。但应急行动有效性的达成还需要一些前提条件，比如：完备的应急预案，应急指挥决策机构具有权威性、可信度和号召力，相关官员形象正面，信息沟通渠道畅通，应急资源充足，跨部门协作顺畅，社会资源可利用程度高。

2.1　危机与灾难是对组织应急响应能力的终极考验

危机和灾难与交通事故等日常紧急事务存在本质区别，单纯依靠动员更多的人力、物力和财力是无法有效应对的，因为它们会超越行政或司法管辖边界，制造一些亟须处置的陌生应急任务，[①] 改变组织的运行程序和结构，创造新的组织类型，触发动员机制，导致常用设备实施陷入瘫痪，不同机构与不同组织之间的常态化合作机制和协调程序也无法适应新的情势。

通常情况下，严重危机乃至灾难性危机是对组织应急响应能力和应急管理水平的终极考验，典型如上海外滩踩踏事故、6・1 东方之星客轮翻沉事件、8・12 山

① 主要清单包括：不确定情境分析和评估、多组织资源管理、跨部门沟通、后勤支持、搜救、伤情鉴定分类与分送、伤亡名单、通道保障、危险物品处理、死者安置以及其他任务，例如发布警示，与公众沟通，提供避难所和食物，疏散居民，撤离医院、监狱、护理所和心理治疗机构，与志愿者合作，获取分配不常用资源，收容处理家畜，确定受损建筑，收存现场无人认领的贵重物品，管制交通，管理捐赠物品，管控应急救援车辆通道避免拥堵，等等。



阳山体滑坡事件、8・12天津滨海特大爆炸事故之类的灾难事件，以及地震、飓风、洪水等自然灾难，它们突然发生，造成大量人员伤亡和财产损失，要求得到立即、有效的处置，为此需要多部门合作以满足危机中人们的需要和危机后迅速回复。但是，在应对灾难的过程中，一些错误和困难经常重复性发生，以往灾难应急管理实践中总结出来的经验教训很难被应用到其他组织和社区。因为应急管理人员在无法得到导致灾难原因等正确信息条件下，却还需要立即做出判断、采取行动措施。极端情况下，这些应急措施可能会给相关人员带来“生”与“死”的不同结果。①

因此，人们“非常想要知道其他人在类似情境下会如何反应，将灾难当成一种测试隐藏于常态下真相的工具——人们身上的好特质与坏特质，日常生活无法发掘的能力、被抑制的暗黑动机。当我们在安全而舒适状态下阅读相关灾难报道时，会间接地测验自身和社会——我采取了什么行动，我所在组织与社区采取了什么行动？”② 但是，对那些应急管理人员和公共安全专家而言，这些问题的实际意义远远超过好奇，因为他们是所在组织和社区发生危机或灾难时的领导和行动指南来源，这类问题是对他们培训效果、经验和能力的检验，在“人口密度增长、人口迁移加快和科技进步等因素所致危机和灾难事件更为频繁”发生背景下，③ 尤其如此。

人口密度增长（包含从农村向城市迁移的集中居住）意味着火灾、洪水、地震、飓风等灾难性危机发生后，将有更多的潜在受害者需要救助，物质与经济损失将成倍增长，后续重建与恢复工作也将面临更多困难。科技进步在带来社会进步和生活便利的同时，同样也增加了灾难类型，如致命性化学物品运输、摩天大厦的火灾威胁。社会运行也日益依赖科技，大规模停电事故、汽油断供一旦发生，社会即刻会停止运行；计算机普及则滋生了一种新型灾难脆弱性，银行与金融系统可能因为计算机瘫痪而陷入崩溃，甚至造成一个国家乃至全球性货币危机。

面对这些日益增长的危机和灾难风险，没有理由不关注我们拥有的应对能力是否足够。过去已经发生过足够多的灾难与危机案例，致灾因子远比表现出来要复杂得多，那么，我们能否从中获得足够多的教训与借鉴？

① Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 2.
② Barton, A.H. Communities in Disaster: a Sociological Analysis of Collective Stress Situations[M].Garden City, New York：Doubleday, 1969：xliii.
③ Drabek, T.E. Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag , 1986: 60.



一个组织或社区发生危机之后，外界对其影响的响应举措首先是批评，然后是提出建议，接着就会有以“教训或启发”为题目的文章见诸报端，那么其他人或机构就能够从中获益。然而，当另外的组织与社区发生类似危机和灾难之后，同样错误会再次发生，不仅是因为人们没有从其他组织和机构那里吸取经验教训，也因为他们忽视了去纠正此前发生在自己身上的错误与缺陷。虽然应急管理实践有很多改善，但也不可否认一些数年前甚至数十年前的应急响应问题与错误依然在重复发生，也许只是换了一种形式而已。2004 年，北京密云密虹公园元宵灯会发生严重踩踏事故导致 37 人逝去，事故原因是“游人数量骤增导致拥挤”。十年之后，同样事故在上海外滩发生，36 人死亡、49 人受伤，事后调查认定是“预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当而引发的拥挤踩踏”（详见 2.5.1 节）。上海外滩踩踏事故的调查结论是对北京密云踩踏事故的背书，它直接说明城市管理能力远远落后于城市化速度，城市管理机构对人口密度增长、大规模集会活动潜藏的风险缺乏基本认知、对风险预控更是缺乏最基础的防范措施，也说明了城市管理者没有从类似事件中获取经验教训的积极认知，从而导致类似事件与应对反应错误重复发生。

2.2 获取准确的灾难或危机信息是困难的

为什么人们无法从其他组织与社区发生危机和灾难当中有效汲取经验和教训呢？一个最重要的原因是应急管理人员和机构无法获得与危机灾难有关的准确信息。一方面，正式公布的危机管理计划要么缺乏充分而有效的证明文件或材料，应急管理机构及其管理人员阅读之后无从获益。[①] 比如，“应急计划”通常只有泛泛的步骤描述，却没有证据证实该计划的正确性和有效性。另一方面，针对实际发生的危机调查报告通常停留在“发生了什么”“有什么教训”等描述层次，对事件主体的应急计划与应急响应行动缺乏基于具体研究目标和研究视角的深刻分析，其所提供的教训经验因此无法被阅读者理解，也就不会被应用于实践。

还有一些危机研究报告看起来像讲故事，其叙事风格与写作者个人视角直接相关。如果写作者是某事件的亲历者或者是具体负责某一部分应急管理工作的

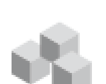
① Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company,1989: 8.

管理者，他就很难公正而客观地评估所在组织的应急行动。出于责任或者其他动机考虑，官方的事后评论经常被证明是对组织已经采取行动的辩护，而不是对问题和错误的客观评估，“有价值的教训（valuable lessons）”有可能因为这类组织所持的“偏见”而被错过。①如果将政治因素纳入考虑，那么一些正式公开的危机报告可能还会删掉一些容易导致麻烦的信息。因此，报告撰写者同时也是事件亲历者，对危机过程的描述和评价存在无法克服的内在局限，即从单一角度对整个事件的描述仅能提供一个碎片印象。司道特（Stout）说：“我们在这个报告里写的东西根本无法形容所发生的事件”，“个人描述……可能帮助读者对事件获得更好的感觉。我们在现场，除了刹那的理解外，我们根本不能着手处理（该事件）。”②只有在与许多事件参与者进行交流、调查采访基础上的危机报告才能够解决这一问题。此外，还需要关注危机演化与处置过程中不同机构之间的关系，因为不同机构之间的合作是必需的，但在现实中却广泛存在问题。

叙事性的危机与灾难调查报告注重的是具体危机特征，却不关注这些特征是如何形成的，它将焦点放置在一些特别不寻常或者激动人心的场景上，从而可能导致人们对危机的共同性和异质性产生扭曲认识。避免这一扭曲结果的关键是做“定量观测”，寻找问题答案，比如：危机中或灾难中的恐慌发生频率？重伤员比重？造成了多少经济损失？救灾物资是否短缺？可惜的是，“定量观测”在危机研究报告中通常是匮乏甚至是欠缺的。③“对照分析”也可以达到同样目的，无论危机发生在哪里，其类型、规模、速度和延续时间如何，它在确定一些可预测且重复性发生的危机特征和问题方面不可或缺，不过这些研究也不常见。④以前如此，现在改善也不大。

正是因为很少有应急管理人员能够较为充分地介入危机应对获得足够的个人经验，也因为个人经验所决定的狭窄视野，“组织化”和“规范化”地收集尽可能多的危机信息至关重要，⑤才可能对危机形成更客观的概念，并对这些事件做合理全面的观测。必须承认，“组织化”和“规范化”收集危机信息是极其困难且昂贵的，数据累积是一个缓慢的过程，但对于全面了解危机过程是值

① Quarantelli, E.L. Human Resources and Organizational Behaviors in Community Disasters and Their Relationship to Planning[D]. Preliminary Paper No.76. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1982: 15.
② Stout, J. and Smith P. Nightmare in Kansas City[J]. Journal of Emergency Medical Service, 1981, 6（9）: 34.
③ Barton, A.H. Communities in Disaster:a Sociological Analysis of Collective Stress Situations[M].Garden City, New York: Doubleday,1969: 54.
④ Reynolds, S. and Wright J.E. A Selective Literature Review of Disaster Medical Services[D]. Working Paper No.64. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1976: 16.
⑤ Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 10.





得的。通过这一方式获得的危机信息能够为应急管理者提供一个远比预期全面得多的危机场景，也更容易从中获得借鉴。Quarantelli 认为建立在这一危机信息收集基础上的分析性研究更加专业，但是，对应急管理者和灾难预案制定者们来讲，这一任务并不容易达成。[①] 推测原因有两个：其一，多数专业研究报告不会公开出版，应急管理者通常也不怎么阅读发表这类研究的专业性学术期刊；其二，这些研究多采用各领域内的专业术语撰写，很难被特定学术领域之外的人真正理解。

危机或灾难的应急响应错误持续重复发生、无法获得准确的危机信息等现象并不一定证明应急管理机构与人员的无能、拙劣或者漫不经心，毕竟每一次极端受限与不确定条件下的危机和灾难中都出现了许多未被彰显的英雄和牺牲行为。某种程度上，无法获取准确信息、应急响应错误重复出现都是“系统性问题”所致，与个人行为、能力没有直接关联。无论是政府机构还是多数企业组织结构，都是理性官僚制模型的复制，它擅长于处理组织或社会常态化运行中的日常失误与不危及正常运营的小问题，危机 / 灾难却不同于日常运营事务与问题，甚至“也不同于警察、消防、医疗等应急性组织每天要处置的常态化应急事务（routine emergencies）”，[②] 它要求相关组织以不同于常态化方式迅速加以处置，日常应急体系与机构并不总是适合处置危机或灾难问题。

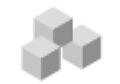
2.3　对灾难或危机的冷漠或麻木态度很可怕

危机与灾难通常是“低概率事件”，它需要与日常生活中经常发生的事务甚至绯闻争夺注意力，如果能够得到公众、高级官员、组织领导者关注的话，就能够制订比较完善的应急行动计划。可惜，事与愿违，无论是政府层面，还是公众层面，普遍对准备应对危机或灾难持有“冷漠（apathy）”或“麻木”态度，[③] 这是危机管理领域特别是制定应急预案时最先面临的现实问题。

1. 公众对危机的冷漠

导致公众对危机准备持冷漠态度的原因有很多，主要归结为贫穷、缺乏危

① Quarantelli, E.L. Delivery of Emergency Medical Care in Disasters: Assumption and Realities[M].New York: Irvington Publishers, Inc. 1983: 15.
② Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 11.
③ Drabek, T.E. The Professional Emergency Manager: Structure and Strategy for Success[R].Monograph No.44.Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado, 1987: 176.



机意识、低估风险与对科技的依赖性。整体看，公众的危机意识或灾难意识是比较贫乏的，现实表明，在那些经常发生洪水、飓风等危机与自然灾难的地方也同样如此，人们似乎并没有从一次次灾难中发展出危机意识和最基础的自我保护意识。最多在某个危机事件发生之后，对之高度关注形成舆论，若引起政府高度重视，则可能自上而下掀起一阵“运动式”的整改风潮，但不会从根本上得到改善，这与各种原因所致的对危机准备的冷漠态度直接相关。

只要观测一下各大小区、商场、超市等地的安全出口和消防通道，人们就会发现它们不是关闭，就是狭窄，也缺乏足够的消防灭火设施，全国民用住宅楼 9 层以上的消火栓或灭火系统的完好率不足 20%。但人们似乎并不关注，只要火烧不到自己就不觉得有危险的存在。相对于设施不足的消防隐患，民众对危险的麻木心态才是最大的消防隐患。

5・12 汶川大地震中近 7 000 所校舍垮塌，许多学生惨死于瓦砾之下。震后清华大学、西南交通大学、北京交通大学派出的联合调查组发现，学校建筑质量远远低于政府建筑。在调查样本中：54 处政府建筑中有 7 处（占比 13%）损毁严重无法修复，加固后可使用的有 23 处（占比 43%），可以直接使用的有 24 处（占比 44%）；而在 44 处学校建筑中有 25 处（占比 57%）损毁严重无法修复，是政府建筑的 4 倍多，加固后可使用的有 11 处（占比 25%），可以直接使用的有 8 处（占比 18%）。①2009 年政府启动“全国中小学校舍安全工程”，2009—2012 年对地震重点监视防御区、七度以上地震高烈度区域的各级各类城乡中小学存在安全隐患的校舍做抗震加固和迁移避险，“把学校建成最安全的地方”一时间成为社会共识。

但是，青海玉树地震倒塌校舍，28 个学生遇难；2012 年 9・7 昭通彝良地震，10・4 昭通彝良山体滑坡又一批校舍倒塌、多名学生遇难。这次情况有所不同，因为倒塌小学是当地最好的房子，当地村民说：从来没有听说过房屋需要加固抵抗地震的袭击，“吃都吃不饱，哪里还能想那么多？”在这种冷漠态度的主导下，无论学校管理者如何组织学生演练逃生，学生习得多强的逃生能力，在校舍倒塌的刹那间，逃生概率又有多大呢？

普遍存在的低估风险心理也是导致公众对危机准备冷漠的原因，公众风险

① 清华大学、西南交通大学和北京交通大学土木工程结构专家组 . 汶川地震建筑震害分析 [J]. 建筑结构学报，2008，29（4）：1-9.



认知水平与实际风险之间不存在关联，一定时空范围内危机发生的实际风险经常被严重忽略。比较奇特的现象是，住在经常发生洪水、地震、飓风等自然灾害地方的居民，当灾害没有发生的时间越长越倾向于低估威胁；而亲身经历过某次危机事件或灾难的人有时还会形成错误的风险认知，认为自己当初并没有做很多准备也安然度过了危机，而真实情况可能是“他们根本就没有真正经历”这些危机，① 仅仅是受到了波及而已。

科技进步为人类社会带来便利的同时，也助长了对“科技万能”的迷信，认为科技可以为人类社会提供充分的保护措施、避免灾难发生，为此还给它们起了一个“科技安全毯（technological security blanket）”的美称。②例如，防洪堤、大坝等水利基础设施以及水控调节技术可以有效降低洪水频率，但是，降雨量也有超出大坝容量的时候。当人们迷信大坝挡住洪水、对堤坝垮塌缺乏任何心理准备和其他防护措施时，一旦发生洪水决堤就会造成严重损失，对人口密度地区尤其如此。有趣的是，居住在高风险地区的人们很乐天知命、很幽默，“无须担忧，因为你无能为力”；“一个好地震达不到龙卷风或飓风给你带来的一半麻烦”。③ 正因如此，在高风险区域还流行一些看法，即“轻蔑灾害威胁被视为一种勇敢的象征和刚强不屈的个人品格”“在飓风来临时去冲浪”④“我很自豪没有被营救……我的父母从来不会在一场大暴雨来临时逃走，我也不会”，⑤ 等等。

2. 政府层面对危机的冷漠

政府层面的冷漠原因来自于资金预算约束、政治支持匮乏、特殊利益集团反对、主张准备危机的组织不能持续推动、高估政府日常应急体系能力以及责任模糊性等多重因素。除非有公众强烈要求或者法律强制规定，或者由上级政府提供资金，危机准备计划通常都很难会有动议或被持续投入资金维持，⑥ 对危机的准备工作由此停留在最基本层次。有时政府层面认识到危机准备工作的重要性，但是需要的物资、资金等资源很难获得；有时政策和法律会强制规定做危机准备，但是政策不能自动执行，它往往取决于不同政府机构之间的协调合作意愿；还有

① Davenport, S. Human Responses to Hurricanes in Texas: Two Studies[R]. Working Paper Series No.34. Boulder: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado, Boulder, 1978: 17.

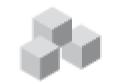
② Davenport, S. 以得克萨斯 Galveston 岛的“防波堤（sea wall）”为例做进一步说明：防波堤是当地人面对飓风的最后一道防护，但无数次飓风都淹没了该岛达到 2 英尺（1 英尺 =0.3048 米）之深，连接岛屿与大陆的道路被淹没在 9 英尺水下。

③ Bronson, W. The Earth Shook, The Sky Burned[M]. Garden City: Doubleday & Co., 1959: 19.

④ Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag, 1986: 340.

⑤ Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 17.

⑥ Tierney, K.J. Report on the Coalinga Earthquake of May 2, 1983[R]. Publication No. SSC 85-01. Sacramento: Seismic Safety Commission, State of California, 1985: 73.



时，各级政府机构具备了应对危机的责任心和决心，但是又会面临财政收入不足、特殊利益集团抵制、应急管理人员有挫折感与沮丧情绪等的制约。

政府机构中不乏“每一类危机都是独特的，完全没有可能制订一个有效的应对计划”之类的看法，还有的人因为危机应对工作繁重、短时期内看不到业绩而犹豫不决。毕竟，危机是小概率事件，是不大可能发生的事情，那么投入过多的时间精力做准备计划通常被认为是高投入低产出的行动，政府机构也就缺乏动力去推进制订一个细致应对计划。但是，对疆域辽阔的国家而言，一个危机或灾难发生在一个地方，那么它同样可以发生在其他地方。PX 事件可以在厦门发生，同样也可以在北京、大连、昆明发生；三聚氰胺可以在石家庄被非法添加，同样也可以在安徽阜阳以另一种面貌出现；自来水污染事件可以在山西长治县发生，同样也可以转移到甘肃兰州；暴力征地拆迁在江西宜黄发生过，山东平度更是将其发展为纵火焚烧……

另外，为一个可能永远也不会发生的危机做准备工作，还面临与通货膨胀、就业、犯罪、歧视、养老、疾病、福利等民生事务争夺关注度和有限资源，民众不太可能把危机或灾难放在首位去加以关注，政府因为财务预算的限制也同样不会。有两类调查证实：民众最关心的话题多数与“民生”有关。第一类是《新京报》“京报调查”栏目对民众关心话题所做的调查，它显示：2013 年民众最关心“收入分配”、“住房保障”、“社会保障”、“反腐倡廉”与“稳定物价”等话题；2014 年民众将“稳定物价”、“收入分配”、“食品药品安全”、“住房保障”、“养老并轨”与“生态环境”作为主要关注对象；[①]2015 年则关心“独生子女政策取消”、“股市波动”、“经济放缓”、“巴黎系列恐怖袭击”、“抗战胜利 70 周年”、“人民币贬值”与“反腐败”等是热议话题。第二类是上海社会科学界联合会和上海市社会心理学学会对“影响民众心理的社会事件”所做的联合调查，结果显示：2012—2015 年民众最关心的是涉及民众基本生活的民生问题，在排名前列的 40 个重大社会事件中，民生类事件占比 58%，远远超过政治类 23%、经济类 15% 和其他事件 5% 的比重之和。[②] 这些调查结果与 20 世纪 80 年代美国的社会情况相似：“在最需要提请政府注意的 18 个问题中，排在最前面的是通货膨胀、社会福利、失业和犯罪”等，而“排在最低位置的问题则是洪水、飓风、龙卷

① 2014 年民众最关心话题调查：关注度前五都有关民生 [N]. 新京报，2014-03-01.
② 民众最关注啥问题？近 4 年民众社会心理变迁报告发布 [EB/OL]. [2015-05-28]. 澎湃新闻网 .



风、地震”①。

既然评估潜在危险和灾难的风险是困难的，确定灾害管理、危机管理或者危机应对准备的好处也同样困难，如果考虑到不确定性研究的额外开支，这种评估就更困难了。在危机真正发生之前，短时期内做好危机准备的好处是看不见的，在经济条件限制下，一个看不到收益的计划自然在预算单上得不到优待，政府机构和决策者倾向于充分利用警察、消防等日常性应急体系以及一些私人机构来应对危机。这就意味着应对危机的责任被分散到了不同机构，没有任何单独一个机构、个人和政府会被视为危机准备的责任承担者。危机管理准备的目标和政策在不同机构之间可能是相互对立的，而“责任欠缺”正是导致政府对危机准备工作报以冷漠态度的最大原因。

3. 减少对危机的冷漠态度

尽管公众和政府机构对危机所持有的冷漠态度是很难被克服的，但是，努力推动危机准备工作既是值得的，也是有可能的，有数个激发因素有助于削减冷漠态度，如界定法律责任、近期危机或灾难事件与公众教育等。

通过法律调整与危机有关的责任程度有助于改善政府部门对危机所持的冷漠。虽然中国自然条件复杂多样而自然灾害繁多，政府也有组织力量应对各种灾害，但长时期内并未将这一事务上升为一项基本政府职能，自然也谈不上责任问题，直到 2007 年《突发事件应对法》颁布实施。该法第一章第七条规定不同级别政府应对“突发事件”，“应对”承担职责：“县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”要求突发事件发生地政府“立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作”……若“不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级政府报告。上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作”。

《突发事件应对法》第六章“法律责任”进一步明确了各级政府违反规定“不履行法定职责的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正”，并“根据情节

① Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag,1986: 385.

对直接负责的主管人员或其他直接负责人员依法给予处分”[①]。对单位和个人违反规定，“不服从所在地人民政府及其有关部门发布的决定、命令或者不配合其依法采取的措施，构成违反治安管理行为的”，分别承担“刑事责任”或“民事责任”。事实证明，未能做好应急准备或者应对不恰当导致严重损失的“应急不力”责任追究，一定程度上强化了各级政府和各部门相关负责人对突发事件、危机或灾难的责任意识，也能增加资源投入以便能够满足法律责任要求。

有观点认为，危机或灾害的发生能够有效消除冷漠，会推进政府重视投入加强准备，也会推动公众积极参与危机准备工作。从历次重大突发事件应对和事后恢复看，确实如此，如“南平惨案”发生后，各大幼儿园和学校加强了安保工作；“汶川地震”后加固校舍；“三聚氰胺事件”之后，各级政府很重视食品添加剂等添加物的甄别与排查工作……但是，很不幸的是，由突发事件引发的这种兴趣、关注或行动很快就会衰退，都来不及产生任何实质性改变。因此，对危机准备的兴趣或关注通常与最近一次危机的发生时间与严重性成正比，Stevenson 为此调侃说：如果一项危机准备计划缺乏支持，那么就等待危机发生，即使危机发生在其他地方，[②]也是该项计划再次引入并得到支持的好机会，《食品安全法》的制定和修订是一个典型案例。中国对食品安全的关注长期匮乏，初步解决温饱问题的民众直到 20 世纪 90 年代后期才逐渐关注食品安全问题，在“苏丹红事件”“大头娃娃奶粉事件”“三聚氰胺事件”后，正式的《食品安全法》2009 年才出台，但监管真空与部门纷争并未能遏制住食品安全领域的严峻形势；“米线店罂粟壳事件”“瘦肉精事件”“塑化剂事件”之后才开始修订颁布新的《食品安全法》（2015 年版）保卫“舌尖上的安全”。

那么，如何对公众实施教育才能消除他们对危机准备的重视呢？就理论而言，对民众实施包括危机后果与可行预防措施在内的教育将有助于减少其冷漠心态，但是普及教育的时机选择却决定着其成效。通常认为，在公众最想要了解危机的时候实施危机或灾难教育最有效果，比如传染病暴发、人们感觉焦虑不安、对所在地区应急响应能力不确定、迫切想要保护自己和家人健康安全的时候，普

① 这些情形包括：（一）未按规定采取预防措施，导致发生突发事件，或者未采取必要的防范措施，导致发生次生、衍生事件的；（二）迟报、谎报、瞒报、漏报有关突发事件的信息，或者通报、报送、公布虚假信息，造成后果的；（三）未按规定及时发布突发事件警报、采取预警期的措施，导致损害发生的；（四）未按规定及时采取措施处置突发事件或者处置不当，造成后果的；（五）不服从上级人民政府对突发事件应急处置工作的统一领导、指挥和协调的；（六）未及时组织开展生产自救、恢复重建等善后工作的；（七）截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资的；（八）不及时归还征用的单位和个人的财产，或者对被征用财产的单位和个人不按规定给予补偿的。

② Stevenson, L. and Hayman M. Local Government Disaster Protection: Final Technical Report[M].Washington, D.C.: International City Management Association, 1981: 82.



及传染病防治常识效果最佳。在 2013 年春季 H7N9 禽流感暴发的时候，媒体不仅公布感染患者数量和分布区域，还科普了 H7N9 禽流感症状、感染源、传染性等知识，也对预防禽流感提供了建议（见图 2-1）。结果表明，中国民众对 H7N9 不再担忧，公众教育达到了初衷。



镇江首例感染H7N9患者精神状态良好(组图)　1 2 3 4 5

视频报道

杭州一家3口染H7N9其中1人死亡

3例病例在发病前存在共同环境暴露，也有密切接触，确切的感染原因，国家和省级专家正在研究…[详细]

全国昨日新增5例H7N9禽流感病例

浙江、福建、山东各增一例，江西2例。山东患儿张某，男，4岁，住枣庄市市中区，其父亲为山东省首例人感染H7N9禽流感确诊病例。…[详细]

院士否认H7N9病毒基因再移1位将人传人

李兰娟接受央视采访时称，如果两个基因同时变异将会发生更加有效的传播，而这种传染目前只是针对禽传人，她明确否认说过“人传

疫情形势



最新疫情：截至5月1日16点，全国共确诊H7N9禽流感病例128人，其中死亡23人，分布于北京(1例)、上海(33例，死亡13例)、江苏(27例，死亡6例)、浙江(46例，死亡6例)、安徽(4例，死亡1例)、福建(3例)、江西(5例)、山东(2例)、河南(4例)、湖南(2例)、台湾(1例)…[详细]

38°C

症状

目前确诊病例主要表现为典型的病毒性肺炎，起病急，病程早期均可出现高热，咳嗽等呼吸道感染症状。起病5-7天可出现呼吸困难，重症肺炎并进行性加重，部分病例可迅速发展为急性呼吸窘迫综合症并死亡.

感染来源

既往国际上所发现的人感染H7亚型流感病毒多来自于禽类，但截至目前国内所确诊的病例具体传染途径尚不清楚，尚没有证据证明来源于猪。

传染性

目前对该亚型及其感染力、致病力等的研究资料十分有限，尚无法对该病毒的毒力做出准确判断，尚未证实该亚型具有人传人的可能性。国内尚无针对性的疫苗。



吃禽肉要煮熟、煮透



吃鸡蛋前，蛋壳用清水清洗；不吃生鸡蛋



远离家禽分泌物，接触过禽鸟或禽鸟粪便要及时洗手



勤洗手，咳嗽、打喷嚏要遮掩口鼻



加强体育锻炼提高抵抗力



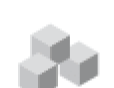
一旦出现发热、咳嗽等症状，应及时就医



老年人和儿童尤其应做好防护工作

图 2-1　各大媒体转载的图解 H7N9 禽流感症状与预防方法

在这一过程中，媒体具有难以想象的传播能量，如果媒体能够着眼报道危机准备工作所面临的困难和准备工作以及一旦准备不足会出现的后果，必然有助于提高政府和社会对危机准备的支持。学校危机准备更为重要，对不同年龄学生实施不同类型的突发事件应急知识与技能的培训，不仅可以有效增强学生的危机意识和危机应对技能，也可以部分影响到成年人的应急准备工作，两个真实故事可



以作为背书：

其一，一个 7 年级学生拯救了一辆校车上的所有人。1974 年某天下午，一辆校车在送学生的时候，龙卷风来袭。在司机不知所措之际，一个 7 年级学生却知道该怎么做，因为当天他的老师刚好上了一堂关于龙卷风预防知识的课。这个学生极力说服司机停车并让所有人躲进了路边沟渠。最终龙卷风摧毁了校车，所有学生安然无恙。①

其二，许多人因为一个小女孩预警海啸而逃离灾难。2009 年 9 月 29 日当地清晨南太平洋萨摩亚群岛与美属萨摩亚群岛之间海域发生强烈地震，地震引发的海啸导致阿皮亚和帕果附近的村庄被夷为平地，死亡数百人，但有许多游客和当地居民因为一个新西兰女孩武茨勒的预警而得到拯救。当时武茨勒和家人在萨摩亚的拉洛马努村度假，在海啸来临前，她注意到海水急速倒推，海浪在海湾中不断起伏。这是老师教过的海啸来临的显著征兆，她立即狂奔向海滩，向正在水中嬉戏的人们大声呼喊“海啸要来了”。②

美国联邦应急管理署（FEMA）一项覆盖全国的天气预报研究表明：危机准备计划对五年级、六年级和初中各年级的学生最为适用，因此强烈建议学校开设涵盖当地频率较高危机的危机训练课程。③ 正是基于该项研究，全美大部分公立中小学学校在科学课程或者社会学里面开设了危机课程。④

总之，由于突发事件特别是灾难性危机的“低概率”特点，无论是政府层面，还是普通公众，普遍对它们持有比较冷漠或麻木的心态，但这种心态不能被当成忽视和忽略危机准备的借口，特别是在资源有限、资金紧张等条件下，也必须选择一些所在区域发生概率较高的突发事件做必要的准备，符合实际的、不那么昂贵的、可操作、可灵活调适的、可用于日常应急问题的危机管理计划才能够获得广泛支持。

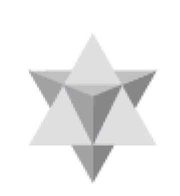
---

① Foster, H.D. Disaster Planning: The Preservation of Life and Property[M]. New York: Springer-Verlag, 1989: 187.

② 10 岁女孩预警海啸受政府表彰 [EB/OL].（2009-10-15）[2016-10-18]. 新浪网 .

③ Federal Emergency Management Agency[M]//Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination. St . Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 31.

④ 笔者在美国丹佛大学访学期间，孩子在当地先后上过五年级和六年级，按照该学区规定：五年级是小学，六年级是中学。孩子在小学期间参加过火灾演练、校园枪击躲避演练，中学时科学课程里面设置有突发事件应急专题，主要学习丹佛当地发生频率较高的火灾和暴风雪，临时会针对恐怖袭击、传染病等突发事件做一些应急演练，总体演练频次是两周一次。另外，对乘坐校车上下学的学生会组织他们做一些针对交通事故、龙卷风和枪手袭击等演练，着眼点是避免恐慌、最大限度保证自己安全。



2.4　应急预案是危机准备的重要构成

由于“冷漠”态度会导致只有较少的资源被配置在制订危机应对计划方面，最大化发挥这些有限资源的方法显得极其重要，必须将各种应急管理措施的先后次序与成本收益纳入其中考虑，这一点详细体现在应急预案的制定方面。按照发生概率的不同，不同地区和不同机构遭遇的突发事件、危机或灾难类型或有很大不同。因此制定应急预案也好，做其他危机准备也好，首先需要判定哪些是发生概率最高的、后果最严重的危机或灾难，其次根据各类危机的特点与资源条件制定应急预案。

1. 选择什么样的危机类型作为危机准备计划的对象

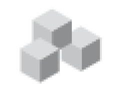
早期有一些危机管理研究者认为最佳应急预案思维是针对最严重的危机场景做准备，比如“核打击”或涉及“成千上万人伤亡的大灾难”。[①] 但是这些太严重的危机场景在人们心目中通常是一种假设性存在，一旦发生其后果非常严重，只会令人绝望。现实中经常发生的危机一般涉及伤亡数量在数百人左右，多则上千少则几人，像汶川地震那样伤亡数量达到十万人的严重灾难是非常少见的，它所提供的经验和教训弥足珍贵，但也不能成为指导制定应急预案和危机准备的标杆和衡量标准。但这并不表示，为更严重的危机事件做准备是没有价值的。特别是考虑到资金和资源的有限性，针对那些发生频次多，且人们对之已经有一定了解的危机事件做危机准备工作可能更有实际意义。换言之，在处置经常发生的小范围且后果相对不严重危机事件的能力和经验都不足时，就针对那些概率极低、后果极严重的危机和灾难做准备是不明智的，正如民间所言“不会走路就想跑”。

因此，选择中等危害程度的危机事件制定应急预案、配置救灾物资更加现实，也可以获得更多民意与资金支持。从中积累的应对技能、演练、程序和物资供应等经验完全可以用于更严重的危机事件，但是，为更严重危机和灾难所做的准备与努力、储备物资和应急设备等却未必能应用到其他更常发生的危机事件中。

例如，2012 年 11 月上旬北京迎来历史上最大暴雪，3.6 万户居民用电受到严重影响，西部与北部山区交通中断，京藏高速、京新高速、110 国道出京方向部分路段出现拥堵、车辆与人员滞留，交管、消防、电力、环卫等部门全力应

---

① Dynes, R.R. etc. A Perspective on Disaster Planning (ed.3), Report Series 11[R]. Disaster Research Center. Newark: University of Delaware, 1981:75; Thomas, J. Washington Report: Becton Cites Civil Defense as Top FEMA Priority[R]. Fire Chief 32(2/whole No.370): 14, Feb.1988: 14.



对，结果表明这些日常应急机构的应急响应工作效果很好。但在事后进行经验教训总结时，有专家提出给环卫部门配置大型铲雪车的观点，认为有更多大型铲雪车就不会出现这么长时间的车辆和人员滞留。铲雪车功能强大，能清除道路上的浮雪、压实雪、薄冰、冰雪混合物，还能避免融雪剂对植被和沥青路面的腐蚀。如果是在暴雪频率比较高的地区，铲雪车作为保障交通顺畅的基本设备不可或缺，但是，北京市近年来暴雪频次并不如预期那么多，铲雪车除了铲雪就没有什么用处了，其体型庞大，还需要有存储空间，长期不用也难以维护。因此，针对“特大暴雪”制定应急预案和配备铲雪车等设备的危机准备工作就缺乏实际价值了，还不如发动民众志愿扫雪或者强制规定“各人自扫门前雪”，学校暂时停课、视情况实行在家上班等措施更有效。

中等危害程度的危机和灾难准备措施能够覆盖其他日常危机，不仅可以为之争取到更多支持，其应急预案也可以得到比较好的执行。政策制定者和公共财物预算部门面对两个应急预案时——比如：“数十年会发生一次的地震应急预案”或“每年会发生数次的特大交通事故应急预案”；“每年都会发生一次或数次的洪涝灾害”或“不知道什么时候会发生的核泄漏”；“数年发生一次的重大公共卫生突发事件或食品安全事件”或“十几年会发生一次的大规模踩踏事故”——他们会选择支持哪一个应急预案呢？要想克服政府和公众层面的冷漠态度，推动对危机的重视和应对准备，就必须不断向他们强调这些危机事件是经常发生且相互之间存在关联，①制定好的应急预案还可以在多个危机场景中得到应用。

2. 如何判断一个地区或机构危机类型与危机准备状况

判断应急计划制订方向离不开一些关键点的设置，这些关键点可以通过查阅地方日志等方法获得，但通过定期的大范围问卷访谈可以得到更翔实、更符合实际的结果。这些问题包括但不限于：

（1）应急预案是否着眼于中等程度的危机事件？

（2）在你所在区域哪些危机事件最有可能发生？

（3）危机演练计划是否着眼于一般性危机应急行动，如整体合作、危机应对问题、应急资源调动与配置、搜救、病患配送、志愿者管理、有关危机受害者的咨询、与媒体关系等？

① Stevenson, L. and Hayman M. Local Government Disaster Protection: Final Technical Report[M].Washington D.C: International City Management Association, 1981: 40.



（4）应急预案是否能够应用于日常应急任务？相关人员是否熟悉整套危机计划？

（5）应急预案是否能够适应危机演化不同阶段的应急响应需要？特别是，如果危机情势恶化的情况下，应急预案是否有调适性？

（6）应急预案是否涵盖不同部门之间资源配置和危机演练的费用分担？

（7）政府和其他公共部门相关领导是否意识到缺乏应急预案的潜在责任？

（8）有没有关于危机的公众教育计划，以及实施这些计划需要的材料？

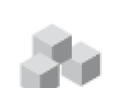
（9）与媒体之间是否达成有关危机教育知识传播的合作意向安排？

……

这些问题作为应急预案的基础性工作和危机准备工作的起点，可以帮助不同地区和部门在资源有限的条件约束下，大致明确危机准备工作的方向。虽然在客观上不可能针对每一场不确定的危机和危机场景做好准备工作，但较常发生的危机事件在某种程度上有一定程度的可预测性，这一特性对持续完善应急预案意义重大。几乎所有的危机应对都要求有一个汇集危机情境信息、应急响应措施和可获得应急资源的通道与程序，这些程序对促进不同机构之间的合作也至关重要，因为应急响应需要后勤支持、物资筹集、储藏与运输、补给、庇护所、沟通网络等烦琐工作的支持。另外，组织和管理自发参与的志愿者，给受到危机威胁的人群发出警报，人员撤离，伤员鉴定分类，搜寻营救，不让无关人员到受影响区域，将伤者分别运送到合适医院，清除污染，应对各种心理情绪压力，回应失联人员亲属提出的海量问题，等等，在各类危机场景中最一般的任务执行也需要一套标准化程序。

标准化程序并不意味着“僵化”，好的应急预案应当具有弹性，这意味着应急预案能够最大限度适应不同环境、不同类型危机场景。在任何可能情况下，应急预案如果能够应用到日常突发事件应急管理当中是非常有价值的。它可以有效降低培训与演练成本，当参与培训人员对应急处置程序日益熟悉后，也可以提高日常应急反应体系的运转效率。[①] 倘若危机管理架构在设计时就考虑到随着发展演化所需资源规模的变化，应急预案会更有弹性；如果能够管理得当，将可以最大限度地节省人力，也可以减少参与行动的机构数量，进而减

① Lowry, S. Triage Protocols and Guidelines, Adopted by the Sacramento County Emergency Medical Care Committee[M]// Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 26.



少机构之间的协调压力。

在应急预案引导下，联合应急演练、联合调度机构、标准的资源配置和管理程序、联合采购标准化应急设备、多部门协调沟通机制等都可以有效减少危机管理成本，也可以用于改善日常突发事件的应急响应效率。

3. 理性看待应急预案的有效性

必须理性看待应急预案在应急响应行动中的有效程度，因为不存在完美的应急预案与危机预警系统。若仔细梳理一下，我们会发现应急预案有效性问题除了客观原因之外，不能发挥作用是其他因素导致的，印度洋大海啸后所配置的预警系统就是因管理不当而失效。

2004 年 12 月 26 日印度洋板块与亚欧板块交接处发生强烈地震，地震引发海啸，波及范围远至阿曼、索马里、毛里求斯和留尼汪等国家和地区，造成 20 多万人死亡，印度尼西亚、泰国和印度多个城镇被毁，其中印度尼西亚的亚齐省有 17 万多人死亡。灾后印度洋沿岸有 28 个国家装置了先进的海啸预警系统，它可以在地震发生后的 10 分钟内发出警报。但是这些国家的政府没有吸取灾难教训，既没有普及地震与海啸知识，也没有教育民众灾难逃生技能，基础设施落后、官僚作风、贪污腐败等问题导致花费巨资配置的海啸预警系统缺乏维修、无法操作、形同虚设。[①] 2012 年 4 月印度洋海啸重灾区之一的亚齐省再次发生里氏 8.6 级海底地震。但是，海啸预警系统在那一天寂静无声。

当地人在地震后没有选择前往指定的庇护场所，而是各自开车或骑电动车逃生，结果造成交通大阻塞。幸运的是，这一次地震没有引发海啸，否则伤亡会比 2004 年还要严重。印度尼西亚政府曾经花费巨资装置了九个海上测量浮标，但因为预算问题，这些浮标缺乏维护，先后遭遇破坏或消失，仅剩的一个也因不能操作而无法发挥功效。海啸预警系统失效的原因与官僚作风、内部斗争等问题有关，当地灾难局以“测试系统不是自己的工作”为由拒绝每月做例行检查警报，也拒绝接管预警系统：“如果要我们接管就必须给我们人手”。泰国情况也不乐观，当地民众对灾难逃生常识一无所知，灾难预警中心责任人说：“如果今天发生大海啸，我们准备好了吗？没有。贪污、减少预算等，都造成（警报设施）不符合国际标准。”印度也因为通信设备不完善，海啸预警系统无法有效传递信息，

① 印度洋大海啸受灾国预警系统管理不当形同虚设 [N/OL]// 联合早报，2014-12-22.



政府官员和民众一样都无法收到警报，印度民众同样缺乏最基本的逃生知识。

2012 年 4 月的这次地震没有引发海啸，但引起了民众对海啸预警系统的不信任。然而，这并非应急预案的错误。所以，应当理性看待应急预案等危机准备工作对于实际应急响应行动的作用，既不能忽视危机准备工作的重要性，也不能过分夸大这一重要性，最重要的是避免应急预案流于纸上谈兵。

2.5　避免应急预案停留于纸上谈兵

应急预案是危机准备工作的核心内容，但是，离开了持续性的宣传教育、演习与训练，它就会成为一纸空文。对危机准备过程造成最大阻碍的是这样一种倾向——认为只要完成了应急预案的书面写作就等于完成了危机准备工作。但是，书面计划仅仅是危机准备工作的一小步，如果忽略其他措施和要求的配合，它就是纸上谈兵而已。这种情况被形容为“纸张计划综合征（paper plan syndrome）”[①]。

这一综合征似乎无处不在，在突发事件应急管理实践中，管理人员承认应急预案非常重要，但又认为它们不能发挥实际作用，通常的情况是，应急预案无法指导实际应急行动，应急人员不得不按照实际情形临时做出应急处置决策。导致这一结果的主要原因有三个：其一，应急预案本身不符合突发事件所在地情况；其二，相关人员特别是决策者没有完全理解应急预案，对各自角色和承担职责并不清晰；其三，不确定性意味着许多突发事件和危机是无法预测的，即使制定应预案前做了比较详细的调查，也无法适应所有突发事件。

2.5.1　一场原本可以避免的悲剧：上海外滩踩踏事件

2014 年 12 月 31 日 23 时 35 分，很多游客市民聚集上海外滩迎接新年时，进入和退出黄浦区外滩陈毅广场的人流发生对冲，有人摔倒致踩踏事件发生，共造成 36 人死亡，49 人受伤。其实，这是一场原本可以避免的灾难，却因为当地相关部门不重视而预防准备不足致使无力回天。从事件演化看，在几个关键节点采取适当措施，是可以避免事件发生的（见表 2-1）。

① Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 34.

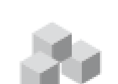


表 2-1　可以避免上海外滩踩踏事件的几个关键节点与干预措施

事件演化的时间序列	关键节点的干预措施
2014 年 12 月 31 日上海政府网站公告：“上海外滩地区取消大规模新年倒计时活动”	要求各大媒体不间断地播送该公告；与电信部门合作，以短信方式广为告知
从 19 时开始，地铁南京东路站客流逐渐攀升，明显超过工作日早高峰	要求地铁广播上海政府公告，并实行暂时交通管制，地铁公交甩站通过
20 时 30 分，外滩人流量远超预期，超过平日多倍的警力到场维持秩序	实行交通管制、公交地铁继续甩站通过，在前往外滩路段路口配置路障，强力劝说游客离开
23 时 30 分，警方从监控探头中发现陈毅广场上下江堤的一个通道上发生人员滞留，立即调集值班警力赶赴现场	此时是最后一次可能挽回灾难发生的机会：以人员滞留通道为基准，用扩音器要求外围人群离开，而不是强行切入、疏导滞留；如果配合有措辞强硬的短信警告而不是官方微博温情建议，警察劝服会更有力
23 时 32 分，上海市公安局官方微博称“外滩迎新场面壮观，虽然人多，但秩序还算有序，希望在现场的民众们配合民警和武警叔叔的指挥，平安跨新年。外滩已近饱和，建议择地前往跨年”	
23 时 35—40 分，外滩陈毅广场和亲水平台的相向人流在斜坡上对冲，有人摔倒，踩踏事件发生	唯有自救和互救，“后退”的自救呼喊虽然来迟，终究挽回了更多生命
23 时 50 分，更多警察赶到，试图从下端往外拉拽被压得动弹不得的人；23 时 55 分，所有倒地没有受伤的人都站了起来，但现场一片混乱	社会救援启动，抢救行动展开，但一些人已经死亡

与穆斯林、印度教徒朝圣引发的踩踏事件相比，上海外滩踩踏事件的发生是不可思议的，一方面，上海 2010 年曾经承办过世博会，具有应对大规模集体活动的经验；另一方面，上海市根据《国家突发事件总体应急预案》制定有《上海市突发公共事件总体应急预案》、《上海市特种行业和公共场所治安管理条例》与《上海市人员疏散撤离应急预案》。黄浦区根据上级精神也制订了《黄浦区突发事件应急预案管理实施细则》《黄浦区文化局突发公共事件应急处置预案》等突发事件准备计划。

悲剧的发生，黄浦区政府相关机构负责人负有不可推卸的责任，也让众多应急预案沦为废纸和笑话。事件调查报告最终认定：这是一起对群众性活动预防准备不足、现场管理不力、应对处置不当而引发的拥挤踩踏并造成重大伤亡和严重



后果的公共安全责任事件。黄浦区政府和相关部门对这起事件负有不可推卸的责任，建议对包括黄浦区区委书记周伟、黄浦区区长彭崧在内的 11 名党政干部进行处分。①

其实，无论是活动组织者安全意识淡薄，对事前风险评估不足；还是政府应急机构发布预警不及时，与公众沟通不足与迟缓；抑或是公安机关对警力和隔离路障等设施调配与配置无效，没有强力落实限流工作，至少说明两个问题：其一，应急预案停留在纸面，沦为摆设；其二，相关机构没有就《上海市特种行业与公共场所治安管理条例》与《上海市人员疏散撤离应急预案》做过演练，事前没有充分通过媒体报道对公众充分沟通，在情势日益紧张之际也缺乏魄力做出适合的应急决策，比如发布预警、实施交通管制、强制撤离疏散。

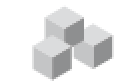
2.5.2　如何避免应急预案纸上谈兵

然而，应急预案正是基于"宁愿做最坏打算，也不要抱有盲目乐观"的考虑而设计的，避免应急预案纸上谈兵的诀窍在于，它必须建立在对"人类行为的有效假设"基础上，克服跨部门合作难题，保障充足的可获得资源，且所有参与人员都了解和接受预案。

但是，许多与危机有关的假设是不正确的，比如，受灾居民会以不恰当方式做出应对，恐慌情绪会滋生，为了遏制恐慌情绪的蔓延必须发出预警和疏散命令；又比如，人们会非常震惊于突发事件的发生，会因为深处困境而缺乏能力采取理性行为而深受折磨，或者处于震惊中的人们没有能力采取行动，需要有一个强有力的领导和权威机构发布的指令；再比如，危机后的混乱与迷茫会为犯罪、抢劫等"反社会行为"创造有利条件；等等。这种与"不恰当行为（maladaptive behavior）"相关的观点都来自于 Wenger 团队所做的一项居民调查研究：354 个受访者中，84% 的人认为"恐慌"是危机中的主要问题，74% 的人感觉危机中的人因为"灾害综合征（disaster syndrome）"无法照顾自己，62% 的人认为"抢劫"是个显著问题，51% 的人则相信危机后犯罪率会急速上升。② 该团队后续扩

① "12・31"外滩陈毅广场拥挤踩踏事件调查报告 [EB/OL]. [2016-10-22]. http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/n31973/n31991/u21ai972599.shtml.

② Wenger, D.E. etc. It's a Matter of Myths: An Empirical Examination of Individual Insight into Disaster Response[J]. Mass Emergencies, 1975, 1(1): 33.

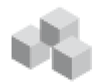


展调查样本（包括从受危机影响的人群中随机抽样调查）的研究进一步验证了这一观点，被调查的大部分应急管理人员也持同样观点。①但是，另一类更加审慎而系统的研究则显示了另外一种场景，即人类行为偶尔会呈现上述“刻板”行为，但这并不能代表人们面对危机时的普遍反映，毕竟在人们成长过程中已经形成了根深蒂固的道德、忠诚、守法、习俗等不可能在一个危机瞬间就被消解掉；勇气、利他主义和无私等更是能代表人类在危机中行为的特征。②

Quarantelli 强调“在（严重）危机带来的极度压力下，大多数人都能很好地控制行为”，③恐慌并不是一种面对危机时的典型反应，相反，应急管理机构经常面临的最大困难是让人们服从疏散命令；危机甚至灾难也不能真的会导致人们呆若木鸡，在没有权威机构的引导和领导情况下，他们会采取他们认为恰当的行动措施。正因如此，官方指令如果与危机现场情势不相关或者不合适，通常都被人们忽略掉。劫掠现象可能发生，但是，要想证实危机特别是地震、洪水等灾难发生后出现了更多抢劫等犯罪行为却是一件非常困难的事情。Drabek 的一项实证研究表明危机后的劫掠行为是非常罕见的，其他犯罪活动也没有上升。④换言之，抢劫等犯罪行为更多时候是以“故事”形式存在，很少能够得到证实。警察机构却经常在这些方面花费更多精力，而人群拥挤、交通堵塞、救护车和救援设备管理混乱问题却无人关注。也许，公众盼望着有抢劫或其他反社会行为的发生，是因为一种要求安全人员在现场的心理需要所致。⑤解决办法很简单，只需要少量投入武装警察站在显眼的地方即可，以此类推，其他安全、执法、交通管理和区域管理人员也可配置在公众一眼就能看到的地方。

应急管理机构经常假定人们会按照应急预案“应该怎么办”的设计来采取行动，但是，在危机情境当中，有许多情况是超出预计的，一个具有调适性的应急预案在设计时就应该考虑到“危机中人们可能怎么做”，毕竟“书面计划总是比人的行为容易调整”。⑥正如前文所述，一些应急管理人员认为危机中的普通人会惊呆或无助，需要强有力的领导和权威指令，因此他们也会经常性地认为危机中的行为可以被控制，所以一些应急预案就按照“应该怎么做”来描述人们的行为

① Wenger, D.E. etc. Disaster Beliefs and Emergency Planning[M].New York: Irvington Publishers, Inc., 1985: 103-105.
② Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag, 1986: 143.
③ Quarantelli, E.L. Mass Behavior and Governmental Breakdown in Major Disasters: Viewpoint of a Researcher[R]. Police Yearbook, 1965: 105-112.
④ Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag, 1986: 145, 180.
⑤ Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 37.
⑥ Drabek, T.E. Emergency Management: The Human Factor[R]. Emmitsburg, MD: Federal Emergency Management Agency, National Emergency Training Center, 1985: 9.





和反应。在这些观点中，如果人们不按照应急预案行动，那是因为控制手段薄弱；如果人们似乎采取了与应急预案一致的行为，应急管理官员们又容易产生一种错误的成功感受，认为公众行为是他们引导行动成功的结果。这与事实不符合，因为在混乱中信息传递会失真，要求人们采取一致行动的指令很难被执行下去。

危机应急响应过程的行动一致还需要跨部门合作，即使每一个参与者在其中仅发挥极其微小的作用，但每一个人都清醒地认识这些微弱作用都是实现应急管理目标过程中不可缺少的构成，这些情形是火灾、洪水、地震、传染病等突发事件应急管理实践中的常态。所以应急预案不能忽视跨部门合作协调，但现实中很多应急预案似乎忽略这一点，“只见树木不见森林”，导致相关组织在面对危机时处于单打独斗状态。交通部门与医疗部门、警察机构与消防部门或军队、医院与医院之间的合作比较常见，但是，其他组织之间的合作协调则不然。

进一步地，应急预案考虑到了不同组织之间的协调合作，也不够，因为再完美的应急预案书面计划如果缺乏充分的资源支持也没有用武之地。应急设备与物资供应的财政预算并非唾手可得，应急演练需要的时间与金钱更不会轻易地就能得到财政拨款支持。许多常规性应急组织都是 24 小时运作，持续进行应急演练意味着必须不断地重复，意味着工作人员下班后必须继续参加训练，承担应急预案所分配的任务，如果没有财政拨款支持就很难确保这一要求的达成。相应报酬和公众认可支持的匮乏也很难吸引拥有相关知识和经验的人才加入到危机准备行动中。因此，任何一项危机预案如果想要取得实质效果，在制定过程中就必须考虑执行所必需的各种资源。[①]

此外，为了得到社会关注和尊重，得到其他政府部门的配合，应急响应机构在理性官僚制组织结构中的位置必须有利于其得到权威支持。但是，应急管理机构在现实中的行政地位比较低，被隔离于预算过程、决策过程之外。如果应急管理机构行政地位比较接近政府核心职能机构，且独立于其他政府部门，能够极大地促进应急响应迫切需要的其他部门合作和支持，应急预案要求的响应行动才能够被所有参与机构和参与人员了解，而不仅仅是负责人了解，至此才算真正完成了危机准备工作。

如果忽略了这一点，那么应急预案也会被人忽略。这意味着应急预案的“制

① Petak, W.J. Emergency Management: A Challenge for Public Administration (Special Issue)[J]. Public Administration Review, 1985, 45(40).

定”过程远比作为结果的应急预案“文本”更重要，其中一个重要原因就是参与机构在预案生成过程中就参与其中，相对于由不了解当地实际情况的其他机构制定出来的应急预案，参与机构更能接受和理解自己参与的那一个。实证研究表明，应急机构人员与其他参与机构代表之间在危机发生之前就已建构的联系将使得应急响应行动中的跨部门合作更顺畅，因为所有机构不仅了解自身的角色与责任，对其他机构和个人角色与承担责任同样了解。①

但是这种理论假设也需要检验，突发事件应急演练是一个很好的方法，它也是应急预案从“书面计划”转化为“实际行动”的关键环节。只有通过演练才能够显示并解决突发事件来临时的组织运转问题，才能确保所有参与机构与人员真正了解和熟悉自身职责和行动方向，即使在负责人或其他关键人物缺席时，也能够依照预定流程、措施和方法操作。庆幸的是，人们已经广泛认识到演练对于应急工作的积极意义，医护机构、学校范围内展开应急演练成为一种被广泛认可的积极行动。2016 年 7 月，北京市教委下发文件，与北京市卫计委、北京市红十字会、999 急救中心、北京市民政局、北京市中医局、北京市控烟协会、北京教育印象报刊总社等机构协调合作，在全市大学和中学军训期间展开应急救护培训，通过培训，学生们了解了急救常识，初步掌握了外伤急救包扎技术、心肺复苏办法、异物梗阻应急处理手段等。

下述问题的梳理有助于避免应急预案成为一纸空文：

（1）应急预案是否覆盖了所有参与应急响应行动的机构和个人的任务和责任？

（2）应急预案是否避免改变人们在危机中的正常行为？

（3）应急预案实施负责人及其合作者是否享有尊重、支持和权威以执行其委托任务？ 他是不是应急预案使用者做出的选择？

（4）即将执行应急预案的机构和个人是否熟悉该预案？

（5）所有参与机构是否有持续的、强制的危机训练计划？

（6）应急预案适用地区、机构和人群是否将其接受为合法的、有价值的计划？他们会进一步发展完善该预案吗？

（7）应急响应行动和任务是偏向于依照职位还是根据个人来安排的？

① Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag, 1986: 125.



（8）应急机构特别是应急预案编制机构在政府组织结构是不是处在一个重要位置，使得业务和预算安排部门能够注意到其投入？

2.5.3　现阶段中国各项应急预案问题及其优化方向

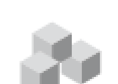
“拥有一个文字性应急预案”“并非应急准备的充分条件”，但也是“应急准备的重要组成部分”。[①] 应急预案作为应急管理的重要内容，虽然不至占据“龙头”地位，[②] 但也不可否认其示范指引作用，谁也无法否认“应急预案是应急响应（行动）的直接依据”，[③] 也是应急管理能力的构成与基石。但是应急预案在实践中经常被批评为“不管用”，问题不在于预案本身，而在于政府与相关机构制定预案过程中的一些错误理念与做法，导致应急预案质量存在缺陷与不尽如人意，包括“神话”应急预案功能，以“致灾因子”为导向，过于强调快速反应而非正确反应，等等。[④]

1. 中国各项应急预案多停留于“书面计划”

依照《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》（国办发〔2013〕101 号）第一章第二条的规定，为了“迅速、科学、有序应对突发事件，最大限度减少突发事件及其造成的损害”，各级政府及其部门、基层组织、企事业单位、社会团体均应制定应急预案；第二章第七条规定，突发事件应急预案包括“总体应急预案”“专项应急预案”“部门应急预案”等，还“鼓励相邻、相近的地方人民政府及其有关部门联合制定应对区域性、流域性突发事件的联合应急预案”。由此推测，接近 100% 的各级政府及其部门、国有企事业单位、基层组织都制定了突发事件应急预案，但是这些应急预案多停留在“书面计划”甚至“纸张计划”层面，仅仅是为了完成上级行政指令，缺乏实际的模拟演练，即使有也多集中在火灾演习或者偶尔的地震逃生演习，对政府机构、企事业单位及其工作人员的职责、角色、任务均缺乏明确界定与分配，以致演练没有达成目的，有时甚至演化为闹剧。下面便是一份应急疏散演练指南。

为了提升学校应急疏散演练的组织和管理水平，强化师生安全意识和应急避

① Ronald, W. Perry and Michael K. Lendell. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process[J]. Disasters, 2003, 27 (4): 338.
② 王宏伟 . 反思我国应急预案工作的六大误区 [J]. 北京行政学院学报，2013（4）.
③ 张海波，童星 . 中国应急预案体系的制度缺失与管理优化 [J]. 上海行政学院学报，2012（6）.
④ 王宏伟 . 反思我国应急预案工作的六大误区 [J]. 北京行政学院学报，2013（4）.



险能力，培养学生终身受益的安全素养，针对地震、火灾、校车事故等突发事件，教育部办公厅发布《中小学幼儿园应急疏散演练指南》（教基一厅〔2014〕2号），详细规定了疏散场所、路线、通道、用语、信号和时间等，对组织机构及其负责任务、演练科目及其要求的界定也非常清楚："地震、火灾等灾害留给人们的逃生时间是有限的，一般是2分钟左右，应急疏散演练应明确最终的时间目标，原则上中学生2分钟以内，小学生3分钟以内完成"；"从疏散信号发出到全体师生（除伤病师生外）疏散完成，原则上楼层较低（4层以下）、安全出口合理、通道通畅的学校应该控制在2分钟以内"。疏散过程中"不拥挤，不推搡他人，不起哄，不高声喧哗，不争先恐后，不拉手搭肩，不嬉戏打闹，不弯腰拾物，不逆流而行；在拥挤的人群中，注意双肘撑开平放胸前，形成一定空间保证呼吸；当发现自己前面有人摔倒了，马上要停下脚步，同时大声呼救，告知后面的人不要向前靠近；当自己摔倒时，应尽快爬起；当被踩踏时，要两手十指交叉相扣、护住后脑和颈部，两肘向前，护住双侧太阳穴，双膝尽量前屈，护住胸腔和腹腔的重要脏器"。"中小学校每月至少要开展一次应急疏散演练，幼儿园每季度至少要开展一次应急疏散演练……在校生较多的城镇中小学、农村寄宿制学校要适当增加应急疏散演练的次数。应急疏散演练工作基础较好的学校要加强随机性应急疏散演练。在确保安全的基础上,有住宿学生和晚自习学生的学校要重点加强就餐时间、午休时间和夜间应急疏散演练……可根据演练内容，以组、班或年级为单位进行小规模应急演练。"

毫无疑问，这一份指南相对于其他突发事件应急预案来讲，可操作性增强了许多，但从实际情况看，真正按照规定进行演练的学校并不多，更不要说严格遵循"一个月至少一次"演习频次的学校数量了。在演练当中因为管理疏忽反而招致校园安全事故的情形也不罕见，例如，2012年11月20日下午，海南省临高县第一小学组织师生举行地震应急疏散演练结束后，学生返回教室过程中发生了拥堵、挤压事件，以致21名学生受伤。①

大多数类似事件的发生与突发事件应急预案缺乏针对性、操作性有很大关联。

《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称《突发事件应对法》）、《国家突发公共事件总体应急预案》（以下简称《总体应急预案》）是各级政府及其部门、

① 海南小学地震演练致21伤事件4名责任人被处理[EB/OL].（2012-12-11）[2016-10-19].人民网.



其他各类企事业单位制定突发事件应急预案的指导纲领，《中华人民共和国安全生产法》《国家突发公共卫生事件应急预案》《国家自然灾害救助应急预案》等系列应急响应法律与文件则是专项应急预案或部门应急预案的模板。它们使得中国突发事件应急管理结束了散漫而无目标方向的历史。然而，有了应急预案并不代表应急响应行动会自动产生，特别是考虑到有些地方的应急预案生搬硬套《突发事件应对法》和《总体应急预案》的情形下，尤其如此。

从对上海踩踏事件的应急响应教训的总结看，应急预案文本表述应该符合突发事件场景的现实情况，帮助应急人员提升对突发事件的认知能力，并为应急人员采取恰当行为提供参照材料。但是，《黄浦区突发公共事件总体应急预案》不存在任何一类突发事件的真实场景描述；不否认预案对“预警与保障”“信息公布”“事后处理”等工作有静态描述，但是它缺乏最关键内容，即应急机构具体职责的明确规定，没有人知道“该做什么”“谁来做”，也没有人知道“怎么做”“用什么来做”，当踩踏事件逐渐酝酿以致爆发临界值时，响应机构和人员都找不到有效干预方法。具体看：

（1）应急主体分散。《黄浦区突发公共事件总体应急预案》中涉及的责任主体只是简单提到区委、区政府、区应急办、区级议事协调机构及其相关职能部门、公安分局、专家机构等多个部门和机构，对应急处突职责和权限并未做出严格而清晰的规定，在相互观望和责任扩散格局中，对“跨年灯会”的风险评估工作缺失、过程监控不利、信息沟通不畅、媒体失责，终酿成重大安全事故。

（2）应急预案内容过于宽泛。通读《黄浦区突发公共事件总体应急预案》，整体感觉和国家级、省市级危机预案文本描述差别并不大，语言描述较为宽泛，具体条款指代性和解释力不够深入，对应急行动指导意义不大，让关乎社会安全的危机预案停留在“摆设”层面。

（3）应急机制运行不畅。《黄浦区突发公共事件总体应急预案》确立的预测和预警、应急处置和信息发布机制未能够有效运行。事先对新年跨年活动的风险预估不到位，相关部门没有充分重视，在情势日益严峻之际，黄浦区相关机构仍旧反应迟钝，未能及时向社会发布警示信息，强有力的疏散人群措施基本缺失。

2. 应急预案问题与优化方向

应急预案是应急管理行动开启的第一步，但只有可操作的应急预案才能够支持成功处置突发事件、危机和灾难,“预案有效性的基础是针对性”，①以“地铁运营突发事件应急预案”这类专项应急预案为分析对象，以《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》为具体样本做分析。②

地铁承载着市民日常顺畅通行、大型活动或事件期间快速疏散人群等职责，因其空间幽闭性、人群密集性、技术复杂性等特性，地铁是运营事故与复合性社会安全事件发生概率较高的公共场所，具有针对性、可操作性的应急预案是保障地铁安全运营的必需。其作用逻辑是“转危为安”,“以确定性应对不确定性，化应急管理为常规管理”。③ 2006 年《国家处置城市地铁灾难事故应急预案》颁布后，北京、天津、上海、南京、成都、杭州等地方政府、地铁交通主管部门也先后编制了相应的地铁应急预案，同时还敦促和指导特定运营机构制定了应急预案。

但仔细分析各大城市制定的轨道交通运营突发事件应急预案，可发现其编制、衔接、启动与应用在很大程度上是在实验室条件下取得的成果：内容相似、缺乏标准、脱离实际。④ 虽然试图通过建构顺畅的跨部门信息沟通与协同合作机制来凸显应急预案的动态演化特征，但由于忽略应急预案在综合性应急管理体系中的作用，没有考虑到多部门在同一个应急预案中的定位、角色与责任分担，使得它们具有以下一些特征：

（1）偏向宏观的、静态的文本叙述；

（2）“纲领性”、“原则性”与“宣言性”色彩浓厚；

（3）对突发事件情境描述和处置缺乏针对性地描述；

（4）泛泛描述有沦为“脱责工具”的嫌疑。

《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》全文共 9 379 字，其中编制目的、编制依据、适用范围、工作原则、组织机构与职责、附则等描述用了 4 660 字，占全文比重 49.7%；对突发事件分类、分级、监测、预防与预警的描述有 2 072 字；突发事件应急处置与后期处置措施描述有 1 830 字；通信信息、救援物资等保障措

① 唐玮等 . 提高突发事件应急预案有效性的关键问题分析 [J]. 中国行政管理，2013（9）.
② 程惠霞，丁刘泽隆 . 杭州地铁 1 号线“9・8 趴窝”事件——公共安全与应急管理 [G]. 中国专业学位教学案例中心，编号：201412520180.
③ 詹承豫，顾林生 . 转危为安：应急预案的作用逻辑 [J]. 中国行政管理，2007（5）.
④ 张海波，童星 . 中国应急预案体系的制度缺失与管理优化 [J]. 上海行政学院学报，2012（6）.





施、培训与演练等关键内容一共才用了 798 字。在启动方面，该预案以突发事件波及范围、人员伤亡数量、直接经济损失和地铁线路停运时间作为分级标准、预警响应级别依据（见附录 3），应急预案在“达到预案启动条件时，市轨道交通应急指挥部认为需要启动时，上级预案启动时”可以启动。

那么，这些规定能否指导应急响应行动吗？“9・8 趴窝”事件给出了答案。[①] 2012 年 9 月 8 日晚，杭州地铁 1 号线近江—江陵路上行区间有一列地铁列车无法动弹，“趴窝”在钱塘江底隧道中，九百多名乘客在暗黑隧道中徒步 20 多分钟返回江陵路站，万幸没有人员伤亡，其间没有公交接驳，大量乘客滞留，引发公众不满。“趴窝”事件虽然导致全线延误，但没有超过 2 小时，也没有人员伤亡，更没有造成直接经济损失（乘客时间损失除外），不符合任一项等级标准，达不到启动预案的基本条件。虽然地铁应急预案明确规定“城市轨道交通运营线路中断 30 分钟以上，市城市轨道交通运营单位要立即向市轨道交通应急指挥部办公室和市交通行政主管部门报告”，但地铁方面显然没有这么做。

针对“据说有 200 多种地铁和公交应急预案，但事故发生后为什么没有一个公交应急预案启动？”等质疑和批评，杭州市地铁公司、公交公司和有关政府部门做出了各自的“解释”：

（1）地铁公司说：“我们与公交集团有合约，在地铁发生突发情况无法正常运营的情况下，达到一定的程度，就会响应公交接驳应急机制。一般来说，地铁完全停止运营超过 1 小时，就会响应。当日情况是，地铁延误 54 分钟，没有超过 1 小时，而调配公交车过来接驳，也需要 1 小时左右，如果公交车过来，地铁也差不多恢复运营了，反而会造成交通资源浪费。”

（2）公交公司回应：“（针对）公交和地铁接驳的应急预案，我们制定了 100 多种，但是这次没有启动，因为程序的启动有严格规定。我们也有针对类似情况的应对方案。但如果要启动预案，政府部门需要给我们一个指令，接到指令后才可以启动。”

（3）交通局和运管局则表示：“我市关于地铁的应急预案分为市级层面和企业层面，市里预案针对一个小时以上无法处理的突发状况，而这次应该是企业层面进行解决……信息沟通不畅，联动机制没有建立，使得应急预案成了一纸空

① 地铁突然“趴窝”钱塘江底百名乘客徒步撤离 [N]. 今日早报，2013-09-09.

文，企业在自身解决故障的预估上也出现了偏差。下一步交通局会牵头相关单位在应急预案启动的时间节点以及落实上进行整改。”

三方回应正好验证了一个观点，即应急预案虽然具有预防和准备的“正功能”，但因为信息沟通、机构协作和预案可操作性不足等原因，反而具备了“免责工具”的“潜功能”与“反功能”。[①]从技术层面看，地铁公司对“趴窝”故障的应急处置缺乏系统性，对应急预案启动时间的理解过于僵化，是一种从自身利益出发考虑问题的典型做法。但是，应急处置失败的根本原因则与应急预案停留于纸上谈兵有关。《北京市突发地质灾害应急预案》同样未能有效预警“7・21特大暴雨”，导致 79 人罹难。

总体看，《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》和《北京市突发地质灾害应急预案》等专项应急预案存在以下缺陷：

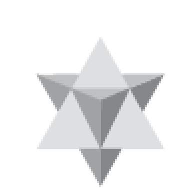
（1）内容缺陷，突发事件分级标准过于僵化，根据事件后果而非事件性质、情境来确定，导致必要的、针对性的应急预案匮乏，风险评估与预案制定之间严重脱节。

（2）缺乏修订程序，或者有修订规定却是“一纸空文”。例如，安全生产监督管理局等部委《关于加强企业应急管理工作的意见》规定：“各企业要根据有关法律、法规、标准的变动情况，应急预案演练情况以及企业作业条件、设备状况、产品品种、人员、技术、外部环境等不断变化的实际情况，及时评估和补充修订完善预案。”若没有强制规定和检查，没有企业会在应急预案修订上花工夫。

（3）虽然都规定了应急指挥部与参与机构名单，但不过是在现有政府层级制机构外复制了一套层级制应急体系；都要求通过定期培训与演练形成机构之间的协调合作机制，不过多停留在书面计划，宣传教育欠缺、预案本身可操作性不足都可能是动因。

这些缺陷隐藏着一个事实，即各级政府在编制应急预案时没有做好战略性风险评估工作，在制定过程中也只是比较泛泛地参照《国家突发事件总体应急预案》，说到底是因为不重视低概率的突发事件、灾难性危机所致。张海波认为，现有应急预案体系存在的“立法滞后、预案优先”“横向到边、纵向到底”等内部结构约束，是各类专项预案脱离实际、内容雷同、缺乏标准、修订不及时、缺

① 张海波．中国应急预案体系：结构与功能 [J]. 公共管理学报，2013（2）．



少培训与演练，以致行动力严重不足的根本原因。①

因此，避免应急预案成为一纸空文、产生行动力甚至“转危为安”的关键是应急预案具有科学性与可实践性。② 它离不开跨部门的协调合作，也离不开各部门单项应急预案之间的协调性。“绝大多数有效的应急预案都是针对特定风险事件编制的”，“预案编制的基本依据”应当是特定风险事件“发生、发展与演化情境”，③ 且应该“随着有关法律法规的制定、修改和完善，部门或单位职责和应急资源的变化，以及预案实施过程中发现的新问题、新情况，由相应的应急办公室负责对预案进行修订、完善与更新”，确保应急预案能够指导应急响应行动是应急管理能力改善的逻辑起点，包括技术层面和公共政策层面。④

一个有行动能力的应急预案包括四个方面内容：

（1）明确应急预案制定的法定程序，包括：危险情境描述，确定目的，确定任务和应对措施，组建组织机构，确定各机构的各项义务，每一个步骤与环节都以“危机风险评估程序”为核心，决定应急预案的具体内容。

（2）应急预案内容尽可能具体且符合逻辑、有可操作性。对预案目的和制定过程等做简单描述，对应急管理机构、应急管理队伍和有关组织及其义务、主要联系方式等做准确描述，对突发事件情境描述、应急预案启动与救援活动的开展等尽可能详尽描述，对灾后恢复与重建等实行弹性描述，对预案修订与演练等内容则需具体明确。

（3）注重应急预案的定期与不定期修订。由于政府机构重组、应急管理机构人员变动、运营机构改革重组、运营期风险来源变化、风险评估技术、新的安全法律、演练经验与教训总结、新的事故或灾难发生等都要求对应急预案修订，定期或不定期的检查或重新审查是必要的。例如“7・21 特大暴雨”推动《北京市突发地质灾害应急预案》修订工作，有力地增强了该预案的操作性、灵活性与系统性：深化了对北京市地质条件和风险认识；理顺了应急管理结构逻辑；调整了预案体系的重要性，突出了预防和应急响应；明确了各参与机构职责和任务，增强了指挥机构的权威性；将少量权力下放给基层政府的同时，实际应急指挥部门还加强了对基层政府的业务指导。

① 张海波 . 中国应急预案体系：结构与功能 [J]. 公共管理学报，2013（2）.
② 张海龙，李雄飞 . 应急预案评估方法研究 [J]. 中国安全科学学报，2008（7）.
③ 唐玮等 . 提高突发事件应急预案有效性的关键问题分析 [J]. 中国行政管理，2013（9）.
④ 张海波，童星 . 中国应急预案体系的制度缺失与管理优化 [J]. 上海行政学院学报，2012（6）.

（4）重视应急预案宣传与演练：突发事件情境、处置方法等宣传教育要具有常识性，专业机构的培训和应急处置演练有利于参与机构和人员了解所有程序、步骤和方法，当所有人都了解了应急预案之后，关键人物的缺席也不会影响应急响应工作。

2.6 危机沟通与媒体管理影响着应急响应成效

总体看，危机中的信息沟通是不全面的，它并没有伴随信息通信技术进步而得到改善，危机信息反而更加繁杂，增加了危机决策难度。能否实现充分沟通是危机应对中一个经常性挑战，“沟通”与“协调”是应急响应行动中经常遭遇的难题。媒体对改善沟通、增进跨部门合作与协调有积极作用，但也可能干预应急响应行动、延缓甚至改变应急决策进程。

2.6.1 改善危机沟通提升应急响应成效

应急响应行动中最困难的沟通是跨部门沟通。许多沟通问题都与组织之间的信息共享有关，人们不太愿意与组织之外的机构和人员沟通，这涉及对其他组织的信任程度以及对其他组织功能的熟悉程度。如果能够通过某些方式增进相互之间的信任和熟悉程度，那么跨部门沟通是可能的，一些诸如非正式联系，共同参与应急预案制定和演练，预先设定应急工作责任分担，采用类似专业术语、程序和绩效标准等，被认为是增进信任和熟悉的有效方法。而 Heide 则强调跨部门无线电网络、通用绘图测量系统和电脑网络在推进跨部门有效沟通方面有积极作用。①

有效沟通的重要性在于它能促进人们为了同一项任务和共同目标而共同努力工作，在这一过程中，每个人的工作都离不开其他人配合。从这一角度看，“沟通问题实际上是合作问题的伪装”。②危机特别是灾难的应急响应压力对跨部门合作提出了不同寻常的要求，沟通问题多与不同组织之间危机信息交换有关，其中需要共享的典型信息包括：

（1）对危机情境的持续评估和可以采取的危机应对措施；

① Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 79.
② Brunacini, A.V. Fire Command[R]. Quincy, MD: National Fire Protection Association, 1985: 54.



（2）确定危机应对举措需要的资源，有哪些资源是可获得的、如何获得，它们可以达到什么目标，要花多长时间才能到达危机现场；

（3）危机应对措施的优先秩序及对应的资源配置顺序；

（4）确定由哪些人和机构来负责承担应对措施中的各种不同任务。

1. 人的问题及其解决：增进信任与熟悉

既然沟通问题是合作问题的伪装，那么可以推断：沟通问题其实是“人的问题”，而不是“沟通设备”或“沟通渠道”等问题，因为危机的破坏性，沟通设备有时是短缺的，但是这种短缺并不是“物理意义”上的短缺。① 危机信息沟通中“人的问题”包括：

（1）“鲁宾孙综合征（Robinson Crusoe Syndrome）”，② 许多组织特别是政府机构及其人员已经习惯了自身组织的内部运行程序，很难迅速调整至危机应对所需要的多组织合作与相互支撑配合状态；每一个体获得危机信息后首先想到的是向自己所在组织汇报，而不是向总体负责的应急机构汇报。

（2）不同机构之间用于交换信息的专业术语和程序存在显著差异，人们已经习惯了使用一套术语和程序，不太情愿采用其他术语与程序进行信息沟通。

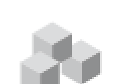
（3）或因为相互之间缺乏信任和不熟悉，或因为政治考量、司法管辖限定、个人争议等，人们对依靠其他组织收集信息抱有犹豫态度。

（4）危机中的合作不存在双边或多边协定规定哪些机构负责信息收集和信息传播，或者哪些机构应该接收信息，人们并不清楚自己在危机信息传播中的责任，也就不会有行动；拥有危机信息的人也很难意识到是哪些人或机构需要这些信息；人们也不能很好地理解其他组织需要的危机信息类型。

这些沟通问题无法得到根本解决，信息通信技术和设备再先进也无法纠正人本身的心理和行为偏好。在此条件下，“事前沟通”显得意义重大。比如在日常紧急事务应对过程中，大部分的沟通都发生在紧急事务之前，其沟通任务和任务目标早已确定并形成惯例，体现为规章法令与合约章程，并内化为组织规则、制度、绩效标准和标准化程序。“事前沟通”的关键意义在于沟通任务在危机发生之前已经被大家了解，无须在危机发生后就各自承担任务再行协商。

① Quarantelli, E.L. Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning[R]. Report Series 18. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1985: 12.

② Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 81.



不过，数不清的危机案例过程揭示，这种事前沟通工作在执法机构、消防部门、地方应急管理机构、地方医疗、健康与民生福利等应急机构体系内是普遍缺乏的。当一些以往几乎没有参与过任何应急行动的组织也参与到应急响应过程中的时候，沟通问题会更加严重。此时，增进相互之间的信任非常关键。危机压力下，在实质性沟通与合作发生之前，基础性预备信息的交换一定程度上可以促进组织之间的熟悉程度，为建构双边或多边信任关系创造条件，比如：某机构在应急响应中的合法角色；相关人员在该组织中是否具有法定位置；相关人员的能力与可靠性。除非这些问题都得到回答，否则应急响应机构很难与其他组织合作，即便不同组织之间的合作已经有正式计划和安排。特别在有生命威胁的危机情境中，人们相互支持相互依靠的前提是相信对方的能力与可靠性，这一信任水平的建构需要一定时段的交流，但危机情势基本排除了这种可能。

增进信任还可以最大限度降低双方或多方之间的各种分歧与冲突，不同区域、不同性质机构之间的分歧与冲突会对跨部门合作造成负面影响，进而阻碍应急预案实施、影响应急响应成效。Quarantelli 发现分歧范围很广泛，或排斥某机构或人员参与应急会议，或指责某机构行为超出了其司法管辖范围，或指控某机构未履行职责……[①]

信息共享是跨部门团队工作的基础，增进信任能增进不同部门交换信息的主观意愿，但仅此还不够。人们需要清晰地知道能够获得其他组织所需要信息的时间，知道如何将信息传递给其他组织，了解应该使用哪些专业术语表述便于其他机构理解。[②] 有鉴于此，能理解其他组织的功能及其运行有助于促进跨组织沟通与合作。这也是最有效合作关系通常发生在彼此了解的相似组织之间的直接原因。在彼此熟悉和信任基础上，每个组织都倾向于与那些被认为是可靠的、称职的机构合作和交换信息，也愿意采用相同程序、资源、术语和绩效标准进行沟通。毫无疑问，应急响应成效与各组织分享资源的意愿与能力直接相关。但是，怎样才能从其他组织获得应急资源呢？首先得需要其他组织理解应急资源的类别与具体名称，采用标准化专业术语就简单很多。

此外，联合制订计划和演练也是一种增进组织之间相互了解、熟悉和信任

① Quarantelli, E.L. Delivery of Emergency Medical Care in Disasters: Assumption and Realities[M]. New York: Irvington Publishers, Inc., 1983: 105.
② Wenger, D. etc. Disaster Analysis: Emergency Management Offices and Arrangements[R]. Final Project Report No.34. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1986: 15, 46.



的方法。例如，美国科罗拉多州丹佛 - 奥罗拉（Denver-Aurora）的消防机构从 1985 年开始即共享训练资源，以应对预算约束和税收下降带来的负面效应。两个地区消防机构签订的双边协议不仅催生了消防机构之间的对话，后来还促进了其他市政部门的合作。①

非正式联系包括相关人员都属于某组织会员、组织成员之间私交甚笃等，会进一步加强这种信任和熟悉，是事前沟通的重要构成："他们互相了解对方和当地环境，能够很快获得所需要的资源。也许他们尚未发展出一个有明确分工的计划，但他们把脑袋凑一块儿，提出选择方案，做出每个机构都能快速行动的决策。显然，这一运作成功反映的是领导者对不同组织及其管理者的熟悉程度，而不是计划或者之前经验。但是，应急管理机构经常认识不到这类资源，更不用说去培育了。与根植于信任和一周联系一次的人际关系相比，办公室书架上的一堆堆纸张计划就是可怜的候补品。"②

当组织之间建构了信任感和熟悉感之后，就可以预测和准备部分应急响应行动工作了。不过，每个危机事件都有其独特性，相应地，对其应急响应还需要匹配一些具体的行动计划，确保参与组织的行动协调一致，否则极易招致失败。经验表明，信息共享与目标共享一定会带来自发的资源共享和机构目标调整以满足整体应急响应行动的需要。

2. 如何对公众做沟通

不同类型公共危机对公众沟通的目标和方法有不同要求，灾难性危机就要求应急部门说服民众撤离危险区域，舆情危机则需要相关部门抚慰公众情绪、公布真相，爆炸类危机则需要应急部门说明事件严重程度和救援进展，传染病等公共卫生突发事件则要求对公众说明疫情症状、传播途径、预防措施，消除恐慌情绪。公众沟通包含两个重要内容，其一是对公众说明危机情势及其进展；其二是回应公众疑虑和要求，避免滋生谣言和小道消息扰乱应急响应工作。其中，发出预警信号是最重要的公众沟通类型，它需要顺畅的沟通渠道与方法确保公众都能接收到，极端情况下还可能下令要求居民立即疏散或撤离。

预警信号依照突发事件 / 危机严重程度划分为不同级别。美国的突发事件类

① Schumacher, J. Sharing a Training Facility[J]. Fire Command, 1988, 55(3) : 16.
② Drabek, T.E. etc. Managing Multiorganizational Emergency Responses: Emergent Search and Rescue Networks in Natural Disaster and Remote Area Settings[R]. Boulder: Natural Hazards Information Center, University of Colorado, 1981: 52-54.



型与性质比较单一，主要与潜在后果严重的各类灾难有关，如地震、酷热、洪水、飓风、山崩及泥石流、龙卷风、海啸、火山爆发、森林野地大火、冬季驾驶、暴风雪、雷电、有害废弃物、建筑火灾、辐射意外、核电厂事件、恐怖袭击等，其预警级别分为严重、高等级、较高、警戒、低等五级（见图 2-2）。日本因自然地理和气候等原因自古天灾、战争频繁，民众较早地形成了灾难意识与一些应对能力。时至今日，日本将其面临的公共危机总结为大规模自然灾害、重大事故、重大事件、武力攻击事态和其他危机等五种类型（见表 2-2），在《内阁法》第 15 条第 2 项中将“危机管理”界定为“应对以及防止国民的生命、身体、财产等受到重大损害，或者有可能发生的紧急事态”。中国法定突发事件范围比较广泛，涉及自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件，按照威胁和后果程度分为特别重大、重大、较大、一般等四个预警级别（见图 2-3）。

表 2-2　日本官方公布的公共危机类型

公共危机类型	具 体 表 现
大规模自然灾害	地震、 台风、水灾、火山喷发等
重大事故	空难、海难、铁路公路、危险品、火灾以及核燃料泄漏等
重大事件	劫机、大量杀伤型恐怖活动、重要设施遭受恐怖袭击以及可疑船只侵入等
武力攻击事态	包括本国面临武力攻击时的“武力攻击事态”、预计将遭武力攻击时的“预期武力攻击事态”和将给国家安全造成重大影响的“紧急应对事态”
其他危机	指驻外日本人需要撤回避难以及计算机终端遭到黑客袭击等事态



图 2-2　美国突发事件预警分级



图 2-3　中国突发事件预警分级

似乎已经约定俗成，各国普遍实行红色代表最严重的预警级别，蓝色或绿色



等冷色则代表一般性危机，黄色与橙色则代表需要引起高度关注的危机事件，颜色醒目，简洁明了，代表分别对应相应级别的应急预案，有助于居民采取避险行动避免更多损害（见专栏 2-1）。

专栏 2-1　某校关于台风的预警

关于停课的紧急通知

全体师生：

××市气象台于 20 日 23 时 25 分发布××市台风橙色预警信号，××市三防指挥部决定启用防风Ⅱ级应急响应。学校决定，由于受台风“海马”的影响，10 月 21 日（星期五）全校停课一天。行政人员停止上班，校内各单位要做好领导带班和值班人员值班工作，切实做好防御台风工作。

特此通知

××大学学校办公室

二〇一六年十月二十一日

也有一些公众沟通着眼于普及突发事件知识和预防常识，FEMA 针对龙卷风（Tornado）制定了名为“What to do during a Tornado”的详细沟通计划（见附录 4），不仅告知龙卷风（见图 2-4）来临之前的征兆如黑色发绿的天空、大片厚重低垂的云层（特别是漏斗云）、大冰雹、风声呼啸等，还针对不同地点如家中、移动屋、路上、户外、学校医院教堂等提出了不同的应对方法，不仅要求居民及时拨打 911 报告龙卷风征兆、鼓励居民通知其他人避险，还特别针对残疾人或有行动障碍的人提出了应对方法。俄亥俄州应急机构在此基础上发布了更详细的应对举措（见附录 5）。



图 2-4　典型的龙卷风情形



不过，仅靠应急机构是无法应对后果特别严重的危机灾难的，它们需要民众的支持和帮助，但民众如何行动才能够帮助改善应急响应成效，则需要应急机构较为明确的指示，除非地理偏僻，应急救援无法及时到达，居民只能自救互救。比如，帮助堆积沙袋阻止洪水蔓延、用木板挡住玻璃减少暴风伤害、参与搜救行动、储存食物、水、手电筒及电池、急救药品等。

政府官员对发布预警和启动应急预案通常比较小心翼翼，他们认为一旦发布预警公众就会产生恐慌心理，而“恐慌与危机自身一样危险”。① 但是研究却证实，“恐慌并不是对危机的常见反应”，② 除非有人散布谣言（详见第 5 章），即使有少量恐慌现象，其原因也是危险就在身边而逃生通道被阻隔，家庭成员受伤却束手无策等，不会发生大范围蔓延。③

既然恐慌与危机本身关联度不大，它多来自于谣言或小道消息，那么，及时回应公众疑问非常关键。特别是媒体报道危机之后，大量问询很快会集中到市政机构、警察和消防机构、医院、新闻媒体等处，这些问题集中在三个方面：确认危机情势；了解政府应急物质情况和失踪亲人下落；了解民众能够做什么的指导意见。传统观点认为这些问询对应急行动会造成混乱、阻碍和干扰，不过这是可以理解的正常反应，毕竟新闻报道对危机过程的描述要么缺乏具体信息，要么限于戏剧性描述，基于不同记者观测视角的差异，报道内容有时甚至是互相冲突的。

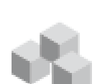
当公众了解到亲人所在区域发生了危机特别是危及生命的灾难性危机之后，第一反应是打电话确认其下落；如果联系未果，他们就会挨个拨打医院、警察局、救援机构、新闻媒体等电话。当许多人同时打电话时，无论是座机还是手机，都可能导致当地通信系统阻塞。如果民用通信通道和警用通信通道没有分开来的话，不仅会影响应急行动，民众得不到回应，还会对相关机构及人员形成负面印象和问责冲动。

多年来的突发事件应急行动已经找到了一个很好的解决方案，即“公共信息中心”专门解答问询，所有参与应急行动的机构将上述三类信息汇总到公共信息

① Drabek ,T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag,1986: 120.

② Drabek, T.E. Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag,1986: 136; Wenger D.E. etc.Disaster Beliefs and Emergency Planning[M].New York: Irvington Publishers, Inc., 1985: 30.

③ Mileti, D.S. etc. Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective[R]. Monograph No.21, Boulder: Program on Technology, Environmental and Man, Insititute of Behavioral Science, University of Colorado, 1975: 58.





中心，由它来统一发布信息，确保信息一致性；由它专门回答公众疑问，避免公众咨询打扰进行中的应急行动。

2.6.2　管理媒体：把媒体当成朋友还是敌人

除了公共信息中心统一发布危机信息、统一口径、避免混乱和谣言滋生外，与媒体建构合作关系也是重要的公众沟通方式。虽然人们理智上非常清楚，媒体对应急响应行动的重要性远比想象的要大得多，不仅可以减少人员伤亡和财产损失，还可以把危机信息传递到更远的地方、号召救灾物资捐赠，但是许多应急管理者还是会觉得烦恼。他们认为在危机造成的紧迫和不确定压力之下，安排多组织参与应急行动原本就很紧张，还不得不分散时间和资源来满足媒体要求。

对媒体而言，突发事件、危机与灾难是很好的新闻报道来源，媒体内容有25% 与自然灾难、有害技术、污染物泄漏或社会失序有关。因为媒体在本质上是一个娱乐行业，其报道经常被当成“故事”，记者喜欢到处寻找与“小说”有相同特点的事件进行报道，以吸引观众和听众的注意力。这些特点包括戏剧性冲突、问题及其解决方案与跌宕起伏的情节。突发事件与危机都具有这些特质，而且还能为电视节目提供额外的抓取观众视觉注意力的机会。Bolduc 早已宣称：“从记者角度看，自然灾难（但不限于此）拥有‘完美传媒事件’所要求的基本元素：简洁、场面壮观、神秘、行动导向、刻画人类痛苦和勇气。”① 欧美国家的电视、互联网媒体都比较喜欢报道危机事件，“只需要一个或两个电影制作组，一个可以随意拍摄受灾者的公共避难场所，一些如洪水上涨、严重受损房屋或汽车那样的镜头，一个接受采访的权威机构，然后就可以得到时长一分三十秒的、非同凡响的视觉盛宴”。② 媒体之间的竞争关系更加剧了这一趋势。

从这个角度看，媒体可以称得上是应急管理的“敌人”，应急管理者和政府官员也经常对媒体运行和媒体记者行为表示困惑、担忧。因为媒体记者到处拍照、采访受害者和相关机构，媒体报道为了增加吸引力，偏好用场景凄惨的图片，甚至以偏概全解读危机和危机响应行动。这些行为干扰了危机应急行动，令危机情势更加复杂。应急机构不得不分散精力对付媒体。对应急管理者特别是相

① Bolduc, J.P. Natural Disaster in Developing Countries: Myths and The Role of the Media[J]. Emergency Prepared Digest (Canada) , 1987, 14(3): 12.
② Wenger, D. Mass Media and Disasters[D]. Prelimilary Paper No.80. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1985: 3.

关政府官员而言，在（国际）媒体监督下采取救援行动非常痛苦（见专栏 2-2）。

专栏 2-2　FEMA 限制媒体报道卡特琳娜飓风应对场景

2005 年卡特琳娜飓风事件中，FEMA 宣布所有的记者不得参与搜救工作，也不允许他们拍摄有尸体的照片和录像，原因是记者占用了搜救设备太多空间，在媒体刊登的横尸遍野照片引起巨大的负面影响。但美国有线电视新闻网（CNN）随即起诉 FEMA 说：禁止媒体报道某些特定的对国家利益没有损害的新闻，是一种事前审查制度；根据美国宪法第一修正案，任何新闻事前审查制度都是违背美国宪法的，“是史无前例对新闻自由的侵犯”。联邦法官 Keith Ellison 马上签发了暂时保护令，禁止 FEMA 阻止记者报道工作。FEMA 立即抗诉说：FEMA 从来没有禁止记者的报道，也知道自己没有这个权力，只是希望记者能够配合搜救工作，“不要使用涉及尸体或过分残忍刺激的新闻照片”。①

媒体介入应急行动时会提出许多合理和不合理要求，比如要求通信、交通和当地其他资源支持，如果危机情势不严重，这些要求是合理的，如果危机情势很严重，通信、交通等设施被破坏得很严重的话，这些要求就变成了不合理，在极端情况下，甚至是在与应急救援争夺资源。此外，媒体还会有其他要求，比如“应急救援人员陪同前往现场”，“充足的光线、电力和工作空间”。② 因此，媒体记者被应急官员形容为“饿狼帮（wolf packs）”，在灾难现场，他们要求应急机构提供“危机早期很难获得的特殊信息”，还想要获得伤亡人数、财产损失、救援力量的“确切数字（exact figures）”；针对技术事故，他们则迫切地想要知道事故发生原因和经过。如果相关人员表示不清楚或不知道，报道中就可能出现对其能力的质疑，所以应急官员不得不提供一些预估数据，但是预估数据来源庞杂尚未得到确认，必然存在前后不一致，甚至相互矛盾等现象，最后又成为应急官员无能、应急机构无能的证据。

如果仅限于此就好了，但因为媒体固有的“娱乐因子”，其报道更多地着眼于危机事件不同寻常的戏剧性和独特性，在先入为主的理念下，“似乎并不愿意接受‘危机充满了模糊性’这一事实，而是在坚持精确的过程中，又一头扎进愚

① 李利 . 卡特琳娜飓风与汶川地震 [EB/OL]. [2008-08-18]. 东方法眼 .

② Scanlon, J. etc. Coping With the Media in Disasters: Some Predictable Problems. In Petak W.J. Emergency Management: A Challenge for Public Administration, Special Issue[J]. Public Administration Review, 1985, 45(123): 124.

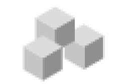


蠢的错误中”，[①]充满虚幻的观点、夸张的图片、夸大的危机损失、[②]歪曲的事实。对应急机构和官员而言，媒体最令人讨厌的地方莫过于干预应急决策过程，在应急机构尚未决定行动之前就催促相关人员告知其下一步应急行动动向，使得应急决策陷入“媒体设定议程”；有时媒体向公众告知的应急行动步骤远比实际要采取的行动措施更精确。这些因素会导致公众对应急官员可靠性的怀疑。

FEMA 曾经这样表达过对媒体的态度：“（危机应对中）分析过程本身就要求将许多问题打碎成不同部分，加以研究，经过处理之后提出多重选择。这些都需要时间。当某项突发事件即将发生或正处于发生当中，是没有这些时间的。媒体人却只考虑自己的最终期限来提出要求：电台与电视台要求立即得到回应，危机越紧急越严重，播出的要求就越迫切，错误概率随之加大……当应急决策者正在努力汇集、分析和评估所有信息之际，媒体则在忙于施加压力。对于追求危机灾难的新闻人而言，这不是时间问题，所需的信息应当即刻被满足；如果官员无法提供，那么就从非官方渠道获取。传统政策分析的另一个要素（即信息）也完全消失了，决策分析过程中的结构由此被彻底改变，有些步骤被省略，对其后果也缺乏充分思考。进一步地，由于媒体设置的时间进程，决策一旦做出并被宣布就很难被撤销。”[③]某种程度上，不当甚至失实的媒体报道会改变应急决策过程，限制可选择的应急行动，增加决策难度，破坏应急响应行动的连贯性。政府官员认为如果没有媒体“场外指挥（sideline quarterback）”、质疑应急决策、对应急行动指手画脚，就可以在较为平静的氛围中更好地履行其职责。

然而，一个不容忽视的事实是，公众了解危机信息的最重要渠道是各种新闻媒体，媒体缺席会对应急响应行动造成很大困难，大众媒体在减少危机影响方面有积极作用，是一个“朋友”般的存在。Holton 主张“与新闻媒体之间发展合理、有效和建设性的工作关系是应急管理者的优先目标。所有政府的基本责任是确保公众安全与民生福利，但在信息真空中是无法实现的。民众必须了解是否存在危险，什么时候有危险，什么时候危险消失，他们也有权利知道邻居的情况”。[④]各类传媒对应急管理的积极作用首先表现为：将预警信号传播至最大范

① Erik Auf der Heide. Disaster Response:Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company,1989: 221.
② 这种将危机影响夸大的行为被称为“德累斯顿综合征（Dresen syndrome）”，德累斯顿是德国中东部城市，二战之中几乎完全被摧毁。
③ FEMA. Formulating Public Policy in Emergency Management: Course Book and Resource Manual[R]. SM-51, Washington, D.C., 1984: 85.
④ Holton, J.L.The Electronic Media and Disasters in the High-tech Age[R]. Emmitsburg, MD: Federal Emergency Management Agency, National Emergency Training Center, 1985: 6.



围，特别是当预警信号具有简洁明确、权威性和连贯性等特征时，会很快激发人们采取适合的应对措施。

不但公众从媒体得到危险预警和相关信息，而且应急响应机构在危机发生后无法及时得到充分信息时，最好的信息渠道也是媒体。媒体不仅是最先知道危机发生的机构，也是最早界定危机情势的机构。“许多政府官员说直到媒体报道之前他们都不清楚危机情势”，虽然有许多应急机构参与行动，却是各自为政，“只能通过广播或电视报道了解整体情况”。① 具体看，危机中的媒体具有以下功能：

（1）公众教育功能，通过报道帮助公众了解如何采取措施减轻危害；

（2）号召捐赠功能，危机情势报道能够推动公众积极参与捐赠活动；

（3）危机预防功能，媒体通过引导公众参与危机原因讨论，将公众注意力集中到自然灾害、技术危害、社会冲突、犯罪等方面，推动公众支持危机预防，也有助于克服公众和政府对危机准备工作的冷漠态度；

（4）咨询和回答问题功能，翔实而准确的媒体报道可以帮助焦虑的公众了解事件的严重性、波及范围和亲属下落，在必要情况下，媒体可以实现点对点、人对人的沟通，能最大限度减轻应急响应机构回答问题的工作负担；

（5）信息筛选功能，当媒体获取危机信息后不会直接公布，而是会甄别判断，一旦认为相关信息报道后会引起恐慌，会倾向于扣留该信息并报告给应急机构；

（6）恢复与重建功能，做得好的媒体公共宣传有助于为恢复重建募集资金和捐赠。

那么，媒体到底是“朋友”还是“敌人”？应急机构和官员应当如何与媒体打交道呢？应急预案制定者和应急管理者有效利用媒体的前提是必须理解是什么因素导致媒体变成了“跳蚤”一样的麻烦存在。在 Bernstein 眼中，媒体行为是可以预测的，应急管理者如果了解媒体需要并能及时提供的话，“双赢”局面是可以实现的。② 毕竟，在得到媒体提供的危机信息之前，急救行动措施无从开展。

通常情况是，某突发事件发生之后，当地居民会给媒体打电话，也会拨打 120、119 等救援电话，还有些人会告知邻居和朋友。但与其他机构相比，只有媒体会在短时期内蜂拥而至，“拍摄照片（与视频），采访当地居民和应急响应人

① Scanlon, J. The Media and the 1978 Terrace Floods: An Initial Test of a Hypothesis. In: Disasters and The Mass Media[R]. Washington, D.C.: Committee on Disasters and the Mass Media, Commission on Sociotechnical Systems, National Research Council-National Academy of Sciences, 1980: 260.

② Bernstein, A.B. The Emergency Pubilic Relations Manual[M]. Highland Park: NJ PASE Inc., 1986: 46.



员”，[1]使得一个非常微小的突发事件在几分钟内成为一个影响范围广泛的媒体事件；也唯有媒体会关注事件进展，并视情况进行持续报道，公众才能对应急行动一目了然。

正如前文所述，长久的训练使得媒体和记者非常乐于报道独特而耸人听闻的场景，他们一般以“伤亡人数”和“财产损失”为标准衡量危机事件的新闻价值，并通过采访应急行动参与人员、负责人、目击者和受害者等获得更多信息。危机信息发布之后可能引发更多危机信息报道的需求，比如应急措施、危机原因等。既然媒体关注的问题是可预测的，为了避免信息混乱、前后不一致等现象，那么就可以预先设立“危机信息小组”来统一收集和处理信息，专门负责与媒体打交道，这样既可以避免媒体打扰应急救援行动和应急决策进程，还可以满足不同类型媒体对危机信息的独特要求。对于媒体而言，能得到一个独家新闻固然令人兴奋，但更重要的还是不要变成独家新闻，对于突发事件报道尤其如此。在危机信息中心引导下，不同媒体及其记者可以分享所有危机信息，然后按照各家媒体视角和报道方式做剪辑。

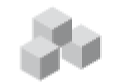
媒体以不同方式报道危机及其处置进程能明显改善应急响应行动效率。危机期间，媒体是一个庞大的信息消费主体，电台、电视台会暂停日常播出计划而不间断地转播危机情况，虽然可能有信息未经确认播出后引发争议的现象发生，但确实可以很大程度上帮助公众了解危机及其应急情况。传统上媒体是政府作为与财政开支的监督者，但媒体在危机期间会适度降低对政府的反对态度，避免影响政府应急行动。

不过，与现代技术有关的突发事件如化学品污染泄漏、化学品爆炸、核设施事故等却不在此列，如天津新港特大爆炸事故、紫金矿业污染物泄漏事故、东日本海大地震致核电站核物质泄漏，媒体报道更多的是对相关机构的质疑和批评。但媒体对一些有新闻价值但对公众有害的突发事件信息会倾向于报告给应急机构来处置，而不是直接向社会公布。

有鉴于此，政府机构和应急官员没有必要将媒体视为洪水猛兽，一个事先设计好的媒体管理计划有助于发挥媒体优势，如邀请媒体参与到应急预案制定过

---

① Tierney, K.J. Report on the Coalinga Earthquake of May 2, 1983, Publication No. SSC 85-01, Seismic Safety Commission[R]. Sacramento: State of California, 1985: 34.



程中，帮助完善媒体管理细节；设立公共信息中心，定期或不定期组织新闻发布会、专门回应媒体要求。在此过程中，注意遵守下述基本原则：

（1）针对媒体报道危机惯常提出的问题提前做好准备，包括背景资料、图表、数据、图示等；

（2）避免发表非正式（off-the-record）评论；

（3）诚实，不要试图隐藏错误、隐瞒关键信息、误导媒体，否则会引起诚信危机，若确实需要隐藏一些信息，则须实现说明理由，并承诺公布时间；

（4）事实导向，实事求是地描述危机和危机救援情况，如果信息尚不清晰则需要避免推测答案，但可以承诺尽快提供信息；

（5）考虑受众特点，避免居高临下、避免使用专业化术语或行业用语，这会让公众困惑并怀疑你正试图掩盖真相；

（6）积极主动，引导应该谈论的话题，而不是被动地回答媒体提问，适度纠正记者问题中的错误，避免冗长谈话；

（7）不要害怕媒体，为媒体录音录影做好形象准备，包括表情、态度、声音、衣着风格与颜色；

（8）接受电话采访，与接受现场采访一样准备，但需要更清晰简洁的方式谈要点，避免绝对化表述，承诺若有新信息会告知对方。

2.7　应急行动资源配置与管理

危机事件给资源管理提出了完全不同于日常紧急事务的配置问题，它通常都要求从不同机构抽调人力和物力，有时甚至需要跨越行政管辖范围采取行动，有时还需要调用特种设备。相当比例的应急预案一直非常注重应急资源的动员和增援，遵守一定程序固然重要，但是许多危机事件显示，抑制不住的应急资源动员和过度反应才是最常见的问题，跨部门协作因此而变得更加复杂。

应急预案制定和危机准备工作中普遍流行着一种假设，即应急管理机构担忧不能及时有效地动员应急资源。但事实上，事故、突发事件、危机、灾难对应急资源的需要程度各不相同，只有那些超出现有储备应急资源的突发事件和危机才会存在这种担忧。但在应急管理实践中经常出现的情况不是应急资源不足，而



是“应急资源太多超过了应急所需，反而会加重跨部门协作中的合作与沟通难度”。[①]极端情况下，大量额外应急资源源源不断地到达危机现场，还会阻碍正常进行的应急救援行动。

例如，2013 年“雅安（芦山）地震”后，众多志愿者前往灾难现场“献爱心”，但他们本身缺乏经验，还占用道路、食宿资源，反而成为一种负担，应急人员对此情绪很复杂，“本来龙门乡物资就紧张，这样一来反而添乱”。[②]此外，灾区并不能“消化”所有救灾物资，有些发生了霉变，应急部门不得不在 5 月 26 日将部分受潮霉变的食品以及部分发霉、有污渍的衣物、棉被等救灾物资集中焚烧销毁。同样情况出现在“鲁甸地震”之后，无法派上用场的救灾物资也被集中焚毁。[③]

为什么动员筹集的应急物资会远远超过应急行动实际所需呢？Heide 认为有以下五个主要原因：[④]（1）危机冲击后留下来的应急物资远远超过预想，“但这一点经常被低估”，[⑤]衣服被褥、食品、医疗用品如此，人力资源也同样如此，除非是原本物质条件就欠缺的地区，或者是如“尼泊尔大地震”那样的灾难冲击；（2）人们对危机做出的回应多与关爱等精神诉求有关，他们总是假设当地物资不足，因而筹集大量物资运往危机所在地，即使当地并没有向外部发出求救请求；（3）忽略了对危机应急所需资源量的总体评估；（4）危机事件后沟通渠道尚未顺畅之前，外界并不清楚事件当地情况，也不清楚当地具体需要什么，只能假定多准备一些物资总是好的；（5）接受捐赠的一方很难拒绝外部援助，即便很多物资都是不需要的，也用不着志愿者参与。但是，人们似乎被一种“提供帮助”的愿望所主导，当食物、被褥、医疗用品和资金等应急物资和志愿者潮水一般地到来之际，事件所在地却没有做好接收准备。

不得以焚烧霉变食品和发霉衣物的教训，要求采取一些预估措施以减少应急资源浪费。最好的方式莫过于所有参与机构随时加强沟通，尽量准确评估各部门应急所需，列出明确的应急物资需求指南——包括食品、饮用水、被褥、体温

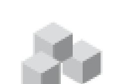
① William, H.B. and Rayner J.F. Emergency Medical Services in Disaster[R]. Med Ann District of Columbia 25(12): 655, Dec. 1956: 660; Wenger, etc. Disaster Analysis: Emergency Management Offices and Arrangements[R]. Final Project Report No. 34. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1986: V.

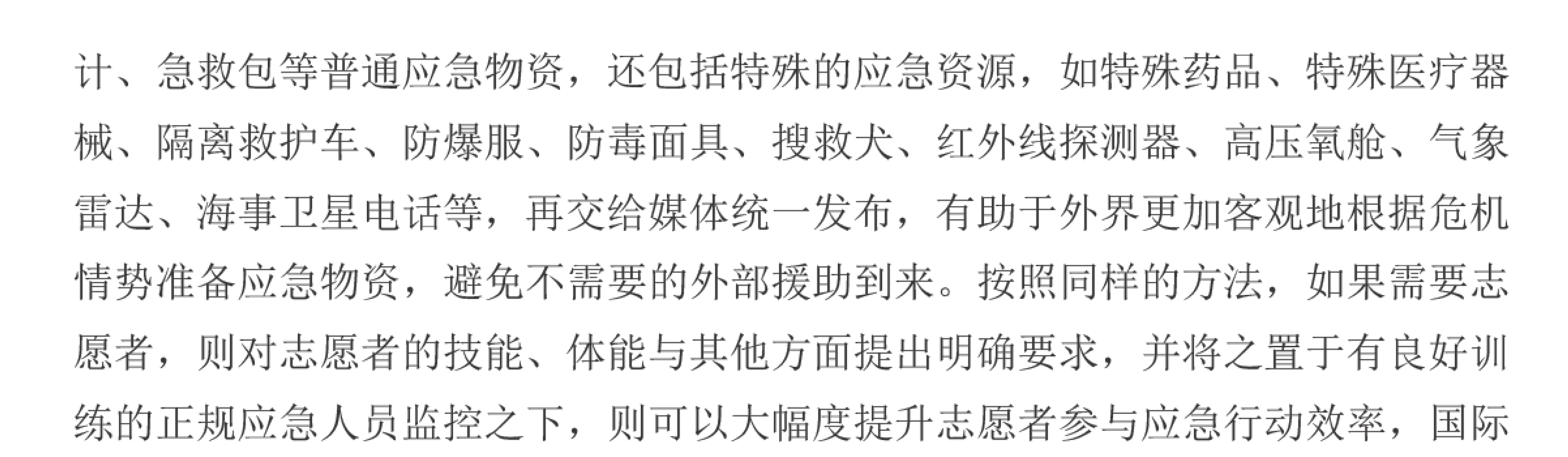
② 雅安地震志愿者多无经验 自身食宿无法保障反成负担 [EB/OL]. [2013-04-23]. 观察者 .

③ 捐赠的尴尬 大量救灾物资被迫销毁 [EB/OL]. [2014-08-13].CSR 环球 .

④ Erik Auf der Heide. Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989: 105.

⑤ Faupel C.E. The Ecology of Disaster[M]. New York: Irving Publishers, Inc., 1985: 58.




计、急救包等普通应急物资，还包括特殊的应急资源，如特殊药品、特殊医疗器械、隔离救护车、防爆服、防毒面具、搜救犬、红外线探测器、高压氧舱、气象雷达、海事卫星电话等，再交给媒体统一发布，有助于外界更加客观地根据危机情势准备应急物资，避免不需要的外部援助到来。按照同样的方法，如果需要志愿者，则对志愿者的技能、体能与其他方面提出明确要求，并将之置于有良好训练的正规应急人员监控之下，则可以大幅度提升志愿者参与应急行动效率，国际经验表明“志愿者登记系统”是一个很好的方法。

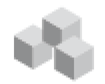
从技术层面看，在根本上改善应急行动资源配置效率、减少过度反应，需要三大系统的支持：（1）相互协作、反应快速的应急机制；信息资源共享机制；识别危机类别和等级进行风险提示的预警机制；按照应急计划形成的分工协作、应急联动、快速反应机制；民间组织、工商企业、社区组织、专业技术人员乃至国际组织签订协议形成的广泛参与协作机制。（2）应急信息与沟通系统：准确收集、分析和发布应急管理信息是科学应急决策和发布早期预警的前提，发达国家都把利用最新信息通信技术、建立信息共享、反应灵敏的应急信息系统作为应急体系建设的核心部分。（3）应急支持保障系统：形成技术、物资、资金、培训演练等支持保障。德国 deNIS 提供了一个很好的样本（见专栏 2-3）。①

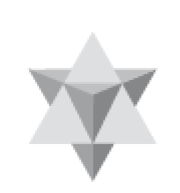
专栏 2-3　德国危机预防信息系统 deNIS

德国政府早就认识到管理严重的自然与人为危机事件特别是灾害必须及时获得有关信息，易北河洪水和 Lothar 暴风雪就曾经因为信息不充分，各个应急反应部门之间沟通不畅，信息共享极度不足，以致救援不力遭受批评。2001 年内政部决定建立“危机预防信息系统”（deNIS Ⅰ +deNIS Ⅱ），其目标是为市民和应急反应行动创造一个通信信息网络，为联邦和地方政府决策者提供信息沟通支持，为应急响应行动提供信息服务。deNIS Ⅰ广泛支持应急管理工作，是一个开放平台，所有人都可以登录查询了解关于危机反应、民防和危机预防的重要信息，它在形式上是一个提供大量链接的数据库。

deNIS Ⅱ建立统一的服务中心和快速信息交换平台，它的信息来源有两部分，一部分是德国联邦办公室“城市保护与危机反应（BKK）”的“共同报告与形势中心”的事故与灾难报告，另一部分是各种组织、机构网页上的有用信息、

① Ingo Bgumer 德国民防与危机反应联邦政府办公室 . 面对巨大灾难，德国政府会怎么办 ?[EB/OL]. [2016-10-29]. http://cio.it168.com/i/2007-06-14/200706140957984_1.shtml.





报告和其他文件，通过收集整合分析出事件性质、情势、应对方法、所需应急救援人员与设备及其数量等；它的目标用户是内政部、联邦机构、危机控制部门、非政府救援机构、欧盟、NATO 等机构，需要身份认证与登记，它通过互联网连接联邦政府和各州成员、连接联邦政府内政部门和灾难控制部门的运作重心，沟通决策与应急响应行动、促成联合行动。deNIS Ⅱ有两套数据，静态数据是偶尔更新的应急资源的各种技术参数，动态数据是定期更新的气象资料、河流流量变化趋势、危险物质数据等。它最重要的特征是某一突发事件的所有相关项都能在一个交互式态势图中标记形式显示出来，查询者点击“传达”按钮后就可以向所有与系统有关联的用户发送电子邮件信息；所有关联用户都能够在（最新）态势图上看到突发事件波及影响范围、高危设施位置、应急资源分布。此外，deNIS Ⅱ还与德国航空宇宙中心相连，突发事件地区特别是自然灾害发生区域的高空突破、卫星图像也能够整合到交互式态势图中。

总体看，deNIS Ⅱ是将分散的信息汇集和巩固至一个地理信息系统，整合所有数据生成一个具有多重功能的交互式态势图，是高效危机管理的有力帮手。

2.8　典型案例分析

下面以伦敦地铁爆炸案为例，[①] 对伦敦市突发事件应急预案、应急措施、危机沟通、媒体管理和应急资源配置等进行分析。

1. 伦敦地铁爆炸案的应急响应措施

2005 年 7 月 7 日伦敦市地铁和公共汽车分别于上午 8:50、8:56、9:17、9:47 先后发生 4 次自杀式爆炸案。其中，Aldgate 地铁站有 7 人身亡，Edgware 大道地铁站有 6 人丧生，King’ s 十字路口 /Russell 广场地铁站有 26 人丧生，行驶在 Tavistock 广场的 30 路公交汽车上有 13 人身亡。死亡人数共 52 名，大约有 700 人有受伤，有更多的人担忧更多的恐怖袭击。爆炸发生之后，英国其他城市、欧美等地提高戒备等级。爆炸案发生后 1 个小时内，伦敦市政当局依据《伦敦应急服务紧急程序手册 Liaison Panel》采取了如下应急措施：

（1）首要任务是迅速营救和医治那些受重伤的人，跨部门协作发挥了重要

① London terror attacks[EB/OL]. [2016-10-23]. http://www.cbsnews.com/pictures/london-explosion/.

作用。“伦敦救护车服务机构”承担领导职责、负责现场的紧急医疗，与“警察局”“消防总队”“伦敦地铁应急反应小组”一起分担抢救和转移重伤员责任。所有爆炸地点 3 个小时内便被“清理干净”，404 个病人分门别类被送往不同医院，涉及 200 辆各种车辆、400 名应急管理人员。

（2）其次是明确告知幸存者和受伤路人“该做什么”。这一措施与广泛流行的认知有关，即人们在受到突然打击的时候，大脑通常处于停滞状态，无法做出理性决定，“毫无主意”，此时来自官方的“简单而明确指令是必要的”。比如，让他们到幸存者接待中心，登记个人信息；应急服务机构对其伤情和心理状态做评估、甄别和诊疗；建议安全的回家方式；告知他们，如果回家之后再出现问题后怎么做……这些指令有助于建立起当下应急与事后恢复之间的联系。

（3）针对大众做全方位信息沟通，媒体作用突显。按照一般规律，危机事件发生后 1 个小时内，民众会将注意力转向电台、电视台或互联网媒体，在官方消息为公布之前，媒体是唯一能为公众提供相对正确、最新的消息。BBC 电台主编说：“我们可以迅速进入为公众服务角色，确保每一个人了解事件最新进展。我们需要告知人们能够做和不能够做的事情……这是一种十分重要的角色。”

（4）立即发布紧急通知，要求所有中小学、幼儿园妥善安排照顾孩子，直到其父母来接；如果有的孩子一直没有人来接，则意味着他们可能遇难或受伤，但需要谨慎确定，以便采取相关措施。

（5）开通电话热线，寻找失踪者。事件发生后，人们如果无法与朋友、家人和同事取得联系，就会打电话热线登记失踪者信息。电话热线由“伦敦市政警察灾难管理署”负责，于当天上午 9:30 设立，接线人员到位后即高速运行，第 1 个小时内接到打进电话 42 000 个。

（6）政府首脑高度重视，时任首相的布莱尔中断八国集团首脑会议，立即赶回主持“紧急首危机处理会议”并发表讲话：“恐怖分子企图用这样的行动吓倒我们，他们不可能，也不会成功”。

（7）伦敦警方全力展开调查，快速展开有史以来最大规模的搜捕行动，7 月 12、13 日各逮捕一名嫌疑犯，主谋在埃及落网，在最短时间内将恐怖分子绳之以法。



2. 上述应急措施的成效与问题

“自杀式”炸弹爆炸发生之后，伦敦陷入“不明朗形势”，对应急管理机构而言，在对“人员伤亡情况、炸弹性质、炸弹工作原理、是否还有更多爆炸、引爆者动机”等信息一无所知的情况下，“当务之急是要认识到爆炸之后所产生的大混乱”，并努力“引导伦敦从大混乱走向稳定与确定”。此时，《伦敦应急服务紧急程序手册》发挥出关键作用。

“9·11”事件之后，伦敦市政当局一直在被重复警告应当预防恐怖袭击，但恐怖袭击什么时候、以什么方式发生，这是一个高度不确定的问题。庆幸的是，应急机构非常重视，一直在持续寻找更有效的应对计划，完善应急预案与定期演练，并将计划广泛告知市民。得益于数年的准备，2005 年 7 月 7 日地铁爆炸案发生之后，数百个来自突发事件应急机构、交通、健康和其他服务性机构的人员有条不紊地展开了应急响应行动，普通民众也表现出了令人赞叹的能力和意志，“尽其所能地做出了自己的贡献”。媒体评论说：“通常，那些英雄对于自己所发挥的作用都是无言而沉默的，只有他们所帮助的人才知道。他们令我们对人类精神、力量和正直保持忠诚与信任。”

不过，由于 4 起爆炸案几乎同时在不同地段发生，要求应急决策与执行之间保持正常联系，以便有效配置交通工具、人员、设备以及医院。但是，正是危机信息沟通环节出现问题，导致应急响应工作出现了一些混乱和迟滞：

（1）对爆炸地点的确认缓慢延误了应急救援。Aldgate 地铁站爆炸信息很快得到确认，25 分钟之后伦敦消防总队、伦敦救护车服务机构和警察机构均公布了这一事件。但是几乎同时发生的 Edgware 大道爆炸信息确认和通报则多花了 19 分钟；Russell 广场爆炸后 31 分钟后才被确认，救护车和消防车部署也更加缓慢。

（2）应急物资调配和救治部署的指令无法顺畅沟通，应急资源调配失效。应急预案制定了伦敦市区应急医院的地理分配图，如有异常重大的危机事件或灾难事故发生，相应区域接收医院应保持警戒，根据伤员数量和伤情采取应急措施。该案中，伦敦 NHS 在 3 个小时以内准备好了 1 200 张病床，但不是所有的医院都接到了警报，一些非指定医院更不会接到警报，除非有人上门求助，而先期到达爆炸地铁站和 Tavistock 广场的救护人员无法与控制中心取得联系。一时间，救护车、救护人员、医疗物资、救援设备、伤情鉴定与转送等应急资

源配置无所适从。这时候，医学院学生承担起了现场和医院间的沟通任务，他们跑步到 Great Ormond Street 等医院请求援助。由于伤员太多，又无法运送出去，Great Ormond Street 医院和其他医院一起当街设立了一座野战医院，及时施救，避免了更多伤亡。

（3）媒体报道模糊。4 次爆炸有 3 次发生在地铁隧道，地铁控制中心和应急指挥机构确认发生事件、发生地点，伤亡情况就需要不少时间，但此前就出现了“巨大砰砰声响”“电流在地上涌动”“一列地铁火车出轨”“看到轨道上有一具尸体”之类的媒体报道，这些来自记者现场采访的媒体报道非常模糊，对应急行动无法提供任何有益帮助。

事后总结，评估委员会提出要加强信息沟通工作，比如，在发生类似事件时，可以暂时关闭民用通信频道，把有限的通信资源转移到应急响应方面，就不会发生事故现场与指挥中心联系不畅的问题了。不过，这一调整需要得到议会同意才行。

综上所述，公共突发事件直接将政府及其管理人员置于公众视野焦点，其应急响应措施、应急资源调配、与媒体关系等使其成为突发事件的“旋涡中心”。但毫无疑问，公共危机和灾难是对政府应急能力的终极考验，不仅需要尽快获得尽可能正确的危机信息，还需要做好应急组织之间的跨部门沟通；媒体通常是最先得到相关信息的机构，但媒体固有的娱乐属性使得它可能会夸大危机情势以致信息失真甚至扭曲，影响应急行动。确保应急机构内部沟通顺畅、实现与公众良性沟通、发挥媒体优势是应急预案的重要构成，避免应急预案成为一纸空文至关重要。

第 3 章　应急响应程序与规范的制式化

——制度维度的公共危机管理

无论愿意不愿意，政府机构都必须担负公共突发事件处置责任，即使有良善的危机准备工作和完善的应急预案，组织领导者的领导力和压力决策水平也相当程度上决定着应急响应成效。然而，将应急响应成效寄托在领导者身上是一种很危险的倾向，在危机和危机管理领域内，一切皆有可能：危机来临之际，组织关键 / 核心人物可能缺位，或者领导者领导力可能更适合于日常化程序性管理而不是应急响应。为了更有效、更规范地处置公共危机事件，尽最大可能将“不确定性”纳入“确定性”的管理体系中，规范化、程序性的公共危机管理制度应运而生，除了关注应急预案制定、修订与演练之外，还注重危机管理体制、法规、应急体系运行机制建设。

公共危机管理制度是经济发展到一定阶段，在政府主导下、经过自上而下制度变迁方式形成的正式规范体系，用以确定和调整政府、企事业单位、社会组织、公民等各主体之间在危机预防预警、应急处置、信息沟通、资源调配管理、重建恢复等环节中的责任、权利和义务，具有强制性，具体表现为危机管理体制、突发事件应急预案、危机管理体系运行机制和危机管理法制（即“一案三制”），各参与机构行为能够真实地反映社会整体价值取向。

从制度维度探讨公共危机管理，旨在超越单纯地围绕应急响应行动，将关注范围拓展至危机生成条件与酝酿环节，以及事后恢复重建，并在此背景下讨论不同主体的责任义务、危机管理资源配置、公众沟通和媒体管理，一方面它有助于应急响应行动更规范化、更具程序性，表现出一种从“应急响应”转向“常态化管理危机”的宏大愿望，另一方面则试图从相关应急机构理念与行为动机中推导出政府治理的价值取向，在更深层次实现公共危机预防。不过建立于理性官僚制政府机构上的公共危机管理制度更多呈现的是“官僚规范”特征。

3.1 公共突发事件何以成为政府责任

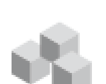
每当自然灾害或其他重大突发事件发生后，人们自然而然地将突发事件情势看成一个公共问题，要求政府立即采取行动加以解决。这一认知在一定程度上是绝对的，因为政府确实对保障公众安全和公共设施承担基本责任。不过，民众对政府的期待远远超出了这一点，要求政府积极主动地采取恢复性措施帮助个体和企业。为什么公共突发事件几乎自动地产生政府应当回应的期待呢？毕竟这是一个社会问题，很少有社会问题会上升为政治话题，类似地，许多政治问题则从来不会具有公共政策含义。但是重大突发事件却不是这样，它们能够在即刻获得公众广泛关注的同时成为大规模政府行动的依据和目标。弄清楚这一问题是理解重大突发事件为什么能以一种快速而自发的方式通过缓慢而困难的政策过程的基础。

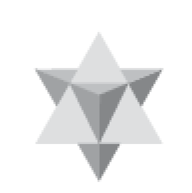
众所周知，任何一个社会问题要得到解决必须要进入公众议程和政府议程，而“议题建构（agenda building）”仅仅是一个抽象名词，它既不会以任何固定或官方指定的形式存在，也没有任何法律规章引导一个问题逐渐变成一个话题。但是议题建构过程说明某些想法、事件或行动如何转变为集体判断，揭示出根植于政治系统的价值、优先顺序和义务。决定重大公共突发事件能够进入政策议程涉及目标维度、政治特性、象征性、缺乏私人部门解决方案等重要因素。

在公共政策学者那里，一个事件要能自动吸引公众注意力就必须具有“激发机制”或“焦点事件”的特点，有的事件成为激发机制需要很长时间才会成为政策话题，比如工业革命、城市化和经济变革，而有的则表现为突然发生的焦点事件，如果受到影响的人口规模较大、事件后果很严重、人们广泛认为该事件很重要，就需要政策制定者重新思考判断此前的政策，进而动摇常规的政策制定体系，中断既存的政治状况和政策平衡，[①] 迫使政策子系统和同盟中的成员重新评估可接受或不可接受政府行为的看法与方案。

政治因素在这一过程中发挥着关键的促进作用，包括公众意见、政治团体、利益集团、媒体、议题网络、政治领袖的个人动机等都会对政策议程施加影响。Kindon 认为“政策窗口”开启时某一突出话题就会进入政策议程，政策窗口开启的时机包括：公众意见明显转移、政治系统内各组织承受巨大压力、行政变革

① Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, Agenda and Instability in American Politcs[M]. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.





引发人事与程序变革时，政策倡导者可借此时机将把一些议题推进政策议程，期间爱国主义或意识形态会起决定作用。[①] 重大事件自身的象征性也在政策议程中发挥着独特作用，象征性通常意味着某种价值超越了事件本身需要公众和政府机构严肃关注。

总体看，重大突发事件具有设定政策议程需要的所有特征，具体如下：

（1）它轻易就可以成为“焦点事件”吸引公众注意力，创造出不可思议的政策氛围和效果，因为它们所造成的损害无论是波及很大地域还是局限在一个小区域内，是影响很多人还是很小比例人口，都是可见的且超出了民众应对的能力范围。加上新媒体对突发事件情势大规模的图文传播，很容易形成扣人心弦的视觉场景。[②]

（2）它拥有显著的政治要素，当公众将注意力集中在突发事件时，政府官员可以利用这一机会显示其克服困难的领导能力和意愿，[③] 他们的行动往往会立即得到公众关注和媒体报道，此时基本就没有人会想要反对或批评一个政府官员采取干预措施帮助受影响人群的行为；重大突发事件还给了政府官员机会去表现他们对民众需求的呼应以及相关能力，获得民众的赞许和认可。[④] 那些在危机期间缺乏能力和意愿采取行动的政府官员则会遭受负面政治影响，甚至结束职业生涯。例如，四川省略阳县农业局农经站站长熊小锋在 5・12 大地震发生后，得知县城存在安全风险，从 13 日就擅离岗位，上级负责人多次要求其返回岗位待命，均被其以各种理由推托，一直到 17 日才返回岗位，造成恶劣影响，受到留党察看一年、行政撤职处分。无论他们是因为犹豫不决、疑惑，还是没有准备、联系不上，只要没有采取行动，都被视为无能与不负责任。

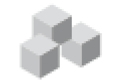
（3）它也具有高度的象征意义，特别是被界定为“灾难”或“灾难性”的突发事件，本身就意味着有可怕后果发生，意味着它是个人依靠自身能力难以应对的不寻常的特殊事件，要求更广泛的公共行动。此外，突发事件意味着它随时可以发生，有时会被预警，但更多时候是无法准确预警的，它的形式也是多种多

① Kingdon, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies[M]. Boston: Little Brown, 1994.

② Haider, M. and Donald P. etc. Media Framing and Racial Attitudes in the Aftermath of Kartrina[J]. Policy Studies of Journal , 2007, 35(4): 587-605; Scanlon Joseph T. Unwelcome Irritant or Useful Ally? The Mass Media in Emergencies, in Handbook of Disaster Research, ed. Havidan Rodriquez etc.[M]. New York: Springer, 2008: 413-429.

③ Taiya, Smith and Rudy Giuliana: The Man and His Moment, John F. Kennedy School of Government, Case Studies in Public Policy and Management[M].Boston: Harvard University, 2007.

④ Sylves, Richard T., President Bush and Hurrican Katrina: A Presidencial Leadership Study, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of the Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 26-56.



样，许多人从来就没有遇到过类似情形，也就不知道如何应对，即使政府要干预都需要做更多评估。由此，在突发事件带来的超出预期、无法预测的情境中，政府干预成为一种必然。更重要的是，突发事件波及了许多无辜受害者，而他们却对此无能为力。如三鹿等无良厂商非法添加“三聚氰胺”，导致 29.6 万多名婴儿泌尿系统感染，有的患上肾结石，住院治疗 52 898 人，其中 6 名患儿死亡。正因为诸多受害者的无辜和无助，突发事件才能够轻易激活某种价值追求，进而推动该事件进入政府议程。

（4）重大突发事件产生的后续问题只有政府才能够处理。例如，爆炸事故给所在地区造成严重伤亡和损害，建筑企业可以修复电力设施、交通设施，但是他们无法处理被污染的水、大规模的通信系统中断或排污管道堵塞；火灾之后，志愿者可以组织捐赠，给受害者提供衣服被褥、饮用水和食物，但他们没有权力要求受害者撤离疏散，也不可能调动资源帮助重建家园。只有政府才有能力、资源和权威协调一系列与危机相关的应急行动，自然灾害、安全事故、公共卫生等突发事件因而被认为是一种公共责任。社会中的每个人都可能受到这种或那种突发事件的威胁，政府承担起突发事件预防和应对责任，那么所有公民都可以从政府投入的公共设施和服务中得到好处。

综上所述，一系列理由使得政府必须干预突发公共事件，因为重大突发事件造成了非常严重的社会问题，随之而来的经济、物质和情感成本也不容忽视和忽略；危机情势也变成了一个高度政治性话题，因为危机情势可以考察公共部门和政府官员愿意满足和能够满足民众需求的程度，一些有严重生命威胁的重大突发事件更是政府执政能力的试金石。公共突发事件自然而然地成为关键的政策议题，要求政府高度关注，渐渐地，政府干预危机或突发事件的程序步骤、机构与规则得以建立健全。以美国、日本和法国为代表的发达国家都非常注重公共危机干预和准备，它们的先行经验可以为正在建构中的中国公共危机管理制度提供经验借鉴。

3.2　无规矩不成方圆：法律先行

公共危机管理法制是危机管理主体、职权范围、行为与程序依据、违法及其



责任及救济关系等法律规范与原则的总和，它赋予政府等应急管理主体非常时期采取非常措施的权限，也约束着各应急主体的行为，它要求社会组织和公民配合危机管理行动的同时，也对公民权利施加保护。一个具有约束力的法律体系是公共危机管理制度建构必然的先行安排。

1. 美国公共危机管理法制建设重心调整：从火灾、自然灾害应对再到反恐

美国公共危机管理法律体系在联邦层面的建构最早开始于 1803 年国会通过的《火灾法案》，当时新罕布什尔州发生了一场严重大火。此后大约 150 年的时间内，美国国会先后通过了 125 项与自然灾害应急响应有关的减灾法律，但它们与《火灾法案》一样都是单项法案。缺乏一个完整法律体系的结果是，各个应急机构之间缺乏联动协作和信息共享，导致应急资源调配混乱，剩余与不足并存。此间，还特别针对战争威胁制定了《美国国家安全法》（1947 年 7 月 26 日），调整与国家安全事务有关的政府各机构活动，它同样是一部单项法。这一状况在 1950 年才得到缓解，当年美国国会通过了第一部统一的《联邦减灾法案》，将以往的 120 多项部门法、单项法融入其中，自然灾害应急响应行动首次出现了联合协调行动的可能。加上其后颁布实施的《减灾和紧急援助法案》（1950）、《洪水保险法》与国家洪水保险计划（NFIP）（1968）、《洪水灾害防御法》（1973）、《灾害救助和紧急援助法》修订案（1974）、《国家地震灾害减轻法（EHRA）》（1977）等，逐步拓宽了突发事件应急管理范畴，联邦政府在预防、减灾和灾后重建的职责和具体操作有了指导细则。州政府和地方政府也照此模式，根据所在区域独特的自然灾害制定了类似应急预案或操作指南。

20 世纪 70 年代之后全球局势急剧变化，美国政府一方面继续关注自然灾害及其应急响应成效改善，但逐渐关注与国家安全有关的突发事件，特别是美国发动伊拉克战争之后，伊斯兰教徒逐渐视美国为敌人，环境污染、恐怖袭击成为全球社会面临的新威胁。为了更好地适应新的安全形势，国会先后通过《国家紧急状态法》（1976）、《斯坦福法案》（1988）、《美国油污法（OPA90）》（1990）、《联邦应急计划（FRP）》（1992）及《反恐怖主义法》（1996）。

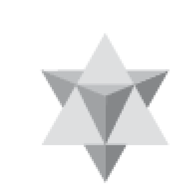
《国家紧急状态法》对“紧急状态”发布程序与方式、终止方式、期限和紧急状态期间的总统权力有明确规定。按照规定，当出现联邦法律规定的可宣布为紧急状态的情况时，总统有权宣布全国进入紧急状态；在此期间，总统可以为行

使特别权力颁布临时法规，紧急状态结束后，这些临时法规也随之失效。各州也都有州一级的紧急状态法，州长或市长有权根据法律和危机事态宣布该州或该市进入紧急状态。“紧急状态令”赋予联邦总统、州长或市长极大的权力，包括没收财产、召集国民警卫队、随意任命和开除军事官员。

1979 年伊朗人质危机发生后，卡特（Jimmy Carter）总统宣布全国处于紧急状态，这是第一个全国紧急状态令。经 Harold C. Relyea 统计，1979—2001 年，美国先后有 32 次被宣布进入全国紧急状态（见表 3-1）。

表 3-1　美国总统先后宣布的全国紧急状态（1979—2001 年）

公告编号	日期	名称
E.O. 12170	1979 年 11 月 14 日	冻结伊朗政府财产法案
E.O. 12211	1980 年 4 月 17 日	进一步禁止与伊朗进行交易法案
E.O. 12444	1983 年 10 月 14 日	继续执行出口管制规则法案
E.O. 12470	1984 年 3 月 30 日	继续执行出口管制规则法案
E.O. 12513	1985 年 5 月 1 日	禁止与尼加拉瓜进行贸易和其他某些交易的法案
E.O. 12532	1985 年 9 月 9 日	禁止与南非进行贸易和其他某些交易的法案
E.O. 12543	1986 年 1 月 7 日	禁止与利比亚进行贸易和其他某些交易的法案
E.O. 12635	1988 年 4 月 8 日	禁止与巴拿马进行某些交易的法案
E.O. 12722	1990 年 8 月 2 日	冻结伊拉克政府财产及禁止与伊拉克进行交易的法案
E.O. 12730	1990 年 9 月 30 日	继续执行出口管制规则法案
E.O. 12735	1990 年 11 月 16 日	防止化学和生物武器扩散法案
E.O. 12775	1991 年 10 月 4 日	禁止与海地进行某些交易法案
E.O. 12808	1992 年 5 月 30 日	冻结南斯拉夫政府财产及塞尔维亚和黑山政府财产的法案
E.O. 12865	1993 年 9 月 26 日	禁止与争取安哥拉彻底独立全国同盟进行某些交易的法案
E.O. 12868	1993 年 9 月 30 日	限制美国人参与武器扩散活动的法案
E.O. 12923	1994 年 6 月 30 日	继续执行出口管制规则法案
E.O. 12924	1994 年 8 月 19 日	继续执行出口管制规则法案
E.O. 12930	1994 年 9 月 29 日	采取措施限制美国人参与武器扩散活动的法案
E.O. 12934	1994 年 10 月 25 日	对波黑共和国波斯尼亚塞族控制地区采取冻结财产和额外措施的法案
E.O. 12938	1994 年 11 月 14 日	大规模杀伤性武器防扩散法案



续表

公告编号	日期	名称
E.O. 12947	1995 年 1 月 23 日	禁止与威胁中断中东和平进程的恐怖分子进行交易的法案
E.O. 12957	1995 年 3 月 15 日	禁止进行某些与伊朗石油资源开发相关的交易的法案
E.O. 12978	1995 年 10 月 21 日	冻结重要毒贩财产并禁止与其进行交易法案
Proc.6867	1996 年 3 月 1 日	对古巴船舶的停靠和移动进行管制法案
E.O. 13047	1997 年 5 月 22 日	禁止在缅甸新增投资法案
E.O. 13067	1997 年 11 月 3 日	冻结苏丹政府财产并禁止与苏丹进行交易的法案
E.O. 13088	1998 年 6 月 9 日	为应对科索沃局势，冻结南斯拉夫、塞尔维亚和黑山共和国联邦政府财产并禁止在塞尔维亚共和国新增投资的法案
E.O. 13129	1999 年 7 月 4 日	冻结塔利班财产并禁止与进行其交易的法案
E.O. 13159	2000 年 6 月 21 日	因取自核武器的高浓缩铀处置问题而冻结俄联邦政府财产的法案
E.O. 13194	2001 年 1 月 18 日	禁止从塞拉利昂进口钻石原石法案
E.O. 13222	2001 年 8 月 17 日	继续执行出口管制规则法案
Proc. 7463	2001 年 9 月 14 日	由于某些恐怖袭击宣布实行全国紧急状态的法案

时至今日，1979 年卡特总统宣布的紧急状态令仍未过时，1990 年针对伊拉克的全国紧急状态令在 2001 年 7 月再延长 6 个月；2001 年 9 月 15 日小布什总统针对“9 · 11”事件宣布全国紧急状态令：“恐怖分子袭击了世界贸易中心和五角大楼，而且目前我们仍受到恐怖袭击的威胁，美国必须进入紧急状态。”这一命令后来被奥巴马总统延期了 6 次，成为反恐战争的主要法律依据。2009 年为应对奥巴马总统就职典礼观礼人群过多引起突发事件，布什总统发布紧急状态令，宣布华盛顿哥伦比亚特区 1 月 17—20 日进入紧急状态。这是 2005 年卡特丽娜飓风之后的改革，国会授权白宫在灾难事件之前可预先宣布特定区域进入紧急状态。2014 年 10 月 21 日，奥巴马总统认为刚果国内的“暴力与暴行”对“美国外交政策构成不寻常的威胁”，向国会要求延长布什时代发布的针对刚果的紧急状态令。①

作为当今受恐怖主义威胁最严重的国家之一，美国非常重视反恐怖主义法规的制定，除了使用“紧急状态令”外，还直接应用《反恐怖主义法》（1996）为

① 美媒：美国“紧急状态”趋永久化 成总统“魔杖”[EB/OL].（2014-10-23) [2016-10-24]. 环球网 .

全球范围内实施打击恐怖主义措施提供充分法律依据。2001 年 10 月 25 日国会通过《反恐怖主义法》修正案，进一步加强联邦执法机构权力。一方面，美国司法部长有权将涉嫌恐怖活动的非美国公民永久关押在美国监狱中，每 6 个月查阅关押情况并向国会提交有关恐怖主义的书面报告；另一方面，所有联邦警察人员有权窃听恐怖嫌疑人在美所有通话，情报机构有权查阅嫌疑人及其律师提供给联邦大陪审团的秘密口供。2005 年再次修订后《反恐怖主义法》允许 FBI 建立独立移动电话网络，有权和地方警察机构共用“电子卫士”情报系统，共享潜在恐怖威胁的数据，有权拘捕在互联网上发布恐怖袭击、暗杀领导人等言论的人士。

2. 日本公共危机管理法律体系持续拓展

“法治手段先行”是日本危机管理制度最重要的特征，其较早的危机管理是围绕应对自然灾害而展开的，早在幕府时代（1185—1867 年）的 1380 年就实施了《备荒储备法》①，通过法律规范救灾减灾的做法一直延续并拓展到其他类型公共危机应对上。

1946 年 12 月发生的南海地震（里氏 8 级，死亡 1 443 人）催生的《灾害救助法》（1947 年 10 月）首次明确规定了统一的灾害救助实施体制、适用标准、救助种类、经费支出以及国库负担比例。这种被动回应的事后救助与重建思路在 1959 年伊势湾台风袭击（5 098 人遇难及失踪，经济损失超过 7 000 亿日元）后逐渐被扭转，日本政府先后颁布实施《治山治水紧急措施法》（1960）、《灾害对策基本法》（1961），明确规定中央政府的“授权管理机关”、各级政府的授权管理部门和各地“授权法人社团”应当制定和推动灾害管理计划，②对防灾组织、防灾计划、灾害预防、灾害应急以及灾后重建的各项标准也做了具体规定。

随后，一系列配套法律先后颁布，包括：《豪雪地带对策特别措置法》（1962）、《关于地震保险的法律》（1966）、《关于防止滑坡灾害的法律》（1969）、《关于防止海洋污染及海上灾害法》（1970）、《关于完善活火山周边地区避难设施等的法律》（1973）、《石油联合企业等灾害防止法》（1975）、《大规模地震对策特别措置法》（1978）和《地震防灾对策强化地区有关地震对策紧急整备事业国家财政特别措置的法律》（1980）。

---

① 而普通老百姓特别是穷人则发展出另外一套残酷的度过灾荒方案——抛弃老人传统，所有活到 70 岁的老人，不管身体是否硬朗，都要被家人背到栖山上丢弃。这一古代传统通过日本电影《望乡》广为人知。

② “授权管理机关”由内阁和 24 个部门参与，负责全国灾害管理系统。“授权法人社团”由 60 个公司和社团组成，成员涵盖交通运输、供电、煤气等行业，包括日本电报电话公司和日本广播公司。





20 世纪 80 年代之后，随着全球局势变化和信息网络技术的发展，世界范围内的危机日趋增加，且呈现种类繁多、传播迅速、手段多样和后果严重的特点，日本面临的“危机结构图”相应变化。特别是 1995 年“阪神大地震”（它造成 6 434 人死亡，43 792 人受伤，经济损失 1 015 亿美元，约占当年日本 GDP 的 2.5%）和“奥姆真理教地铁投放沙林毒气事件”发生后，① 日本政府被迫，调整危机管理理念和手段以适应新形势的需要，危机法律体系也被大幅度调整：《地震防灾对策特别措施法》（1995）、《灾害对策基本法》修正案（1995）、《防灾基本计划》修正案（1995）、《关于强化内阁危机管理机能的意见汇总》（1997）、《发生重大恐怖事件时政府初期应对措施》（1998）、《对付 NBC 恐怖事件当地有关机构合作模式》(2001)、②《防卫计划大纲》(2001)、《海上保安厅法》修正案（2001）、《自卫队法修正案》（2002）、《政府应对可疑船只初期应对措施》（2001）、《内阁法》修正案（2001）、《武力攻击事态应对法案》（2003）、《安全保障会议设置法》修正案（2003）、《自卫队法》修正案（2003）、《国民保护法》等有事法案（2004）、③《预防恐怖活动行动计划》（2004）。④

此外，还有与健康危机管理有关的法律，如《厚生省健康危机管理基本指针》（《厚生劳动省健康危机管理基本指针》）、《关于地方健康危机管理》、《医药品等危机管理实施要领》、《食物中毒危机管理实施要领》、《感染症健康危机管理实施要领》、《饮料水健康危机管理实施要领》、《国立医院等健康危机管理实施要领》、《国立感染症研究所健康危机管理实施要领》、《国立医药品食品研究所健康危机管理实施要领》等。

3. 法国公共危机管理法律体系自成一格

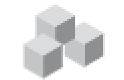
与美国、日本相比，法国应急管理法律非常有特色，它并不突出表现为一系列单项或综合的成文法，而是具有以总统为权力中心的宪政与行政特征，如果发生或即将发生特别重大突发事件，需要国家机关行使紧急权力予以控制、消除其社会危害和威胁时，由总统按照《法国宪法》授予权限宣布局部地区或全国实行临时性“紧急状态”。

① 1995 年 3 月 20 日 8 时左右，日本邪教组织奥姆真理教在东京交通最繁忙的 3 条地铁的 15 个车站同时投放沙林毒气，当场造成 12 人死亡，5 500 人中毒，1 036 人住院治疗。

② NBC（Nuclear Biological and Chemical Weapons）指核武装和生化武器。

③ 具体包括：《国民保护法案》《限制外国军用品等海上运输法案》《自卫队修改法案》《支援美军行动措施法案》《特定公共设施利用法案》《俘虏等处理法案》《违反国际人道法行为处罚法案》等七个有事相关法案。

④ 包括“出入境管理、爆炸物管理、对机场与核设施管理、强化恐怖活动信息收集能力以及对外国人住宿登记管理”等方面的应对措施。



这一情况可以上溯至12世纪以来的“紧急状态无法律”这一著名命题，该命题由教会法学家格拉提安在《教令集》中提出，在法国历史上，每当战争、严重内乱、重大灾害和急性传染病等事件发生时就得到验证，当它推动社会秩序恢复的同时，也在不断扩张行政权力。为此，法国先后在1960、1962、1963、1974和1976年修改宪法，力图加强对紧急权力的法律控制，使行政者和立法者在紧急状态上达成一致与共识。2015年11月13日晚，巴黎恐怖袭击案导致百余人遇难，总统奥朗德发表电视讲话称这是“法国史无前例的恐怖袭击”，宣布全境进入紧急状态，法国公民的许多自由权利因此受到限制。

2004年才颁布实施的《国民安全现代化法》标志着法国从“应急救援”转向“全面应急管理”，从法律上确立了权力高度集中的应急体制，实行中央政府统一领导、强力部门综合管理、专业部门各司其职和国家专员集中指挥，具有中央集权、属地管理、分类管理、分集响应等特征；政府直接掌握主体救援力量，借助民间救助力量，引入专家队伍提供针对性、科学权威的救援和应对指导，并要求公用事业和企业组织提供保障与辅助措施。

3.3 分工合作协调聚焦：追求效率

公共危机管理体制的核心有三点，包括：建立一个具有权威性的危机管理指挥机构，合理划分各参与机构职责与权限；设计一套危机应急响应程序，以便高效、规范有序地采取应急行动；划定责任范围和边界，通过跨部门沟通协作达成公共危机管理目标。

1. 美国公共危机管理体制：议会授权、行政首脑决策

美国危机管理体系由NSC、危机决策特别小组、CIA、国务院、国防部、白宫办公司、白宫情报局、联邦调查局（FBI）、移民局、社会保障局、国土安全部、FEMA、美国陆军工程师团（USACE）、美国疾病控制与预防中心（CDC）等构成，各司其职。

例如：总统在议会授权后具有军事和经济上的决策权；国家安全委员会负责总体局势分析和部门协调，是危机处置的最高决策机构，但有时危机决策特别小组会发挥更大作用，因为它反应快、保密性强，两者运行基石是来自CIA、国务



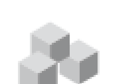
院和国防部的情报与对策建议；而 FBI 与 FEMA 长期合作，对国内危机做原因调查和应对处理，FEMA 专门应对各种类型和规模的天灾人祸；随着近年来恐怖袭击成为威胁美国社会秩序的头号威胁，国土安全部与 CIA、移民局、社会保障局合作，负责提供相关技术支持和专门行动，在处理移民和居民身份记录管理、外国人出入境、边界事务、难民审查、非法雇佣等日常事务中发现恐怖袭击线索。此外，州与地方的应急机构及其职权行使也都有各自特点。

这一应急管理体系运行追求的是“整体治理能力”，以法律规章制度的形式，将危机应对计划、核心协调机构、危机应对网络和社会参与囊括其中，详细规定了应急预案启动时机、参众两院授权、决策过程、跨部门协调等细节，具体到交通、通信、公共设施及工程、消防、信息与规划、公众救护、资源支持、卫生和医疗服务、城市搜寻和救援、危险物品、食品、能源等 12 个领域，每个领域会指派一个领导机构负责。

2. 日本公共危机管理体制设计以增进反应能力为第一要务

日本公共危机管理体制的第一要务是“增进反应能力”，“内阁首相”是最高指挥者，由负责协调各省厅间的“内阁官房”负责总体协调与联络，各决策机构通过安全保障会议、阁僚会议、内阁会议、中央防灾会议等会议制定危机对策，由警察厅、防卫厅、海上保安厅、消防厅等各省厅、部门根据具体情况予以配合执行，具体启动哪些部门则依据危机类型和相关法律决定。如突发公共卫生事件由“厚生劳动省”牵头应对，自然灾害由“中央防灾会议”负责，经济危机由“金融危机对策会议”处理化解，国家安全事宜由“安全保障会议”研究对策。当危机事态满足以下条件时则由内阁官房代表政府负责综合协调应对，即必须立即应对的事态、出现或可能发生国民生命财产遭受重大损害的紧急事态、必须由政府统一应对的事态。

依据 2001 年实施的《内阁法》修正案第 2、4 条补充规定，首相可以在内阁会议上，就有关内阁重要政策的基本方针及其他案件提出议案。首相在内阁会议的发言权得到极大增强，也保证了危机期间指挥权集中于首相，便于提高危机决策效率。内阁官房作为首相的辅佐机构，主要职能是尽快获取危机信息并向相关部门传达，召集各省厅组建各自的危机应对机制并对它们制定政策做综合调整，还具体实施各类宣传措施以消除国民的恐惧与不安，为此先后设立了 24 小时轮



流值班制的“内阁情报集约中心”、“内阁卫星情报中心”和“内阁官房情报安全中心”，2003 年专门发射收集危机信息的卫星。“官邸危机管理中心”和由首相直接任命的“内阁危机管理总监”，专司内阁官房与危机（国防除外）有关的事务，总监之下设置负责安全保障和应急管理的“副内阁官房长官助理”，他直接对首相、内阁官房长官及危机管理总监负责。此外，2004 年还设置了“内阁官房冲绳危机管理总监”、以内阁官房长官为部长的“国际组织犯罪以及国际恐怖活动对策推进本部”。

经此调整后，危机管理指挥权集中于首相，具体事务由危机管理总监统一协调，彻底改变以往各省厅各自为政、信息难以共享、纵向行政分割局面。此外，还有大批研究机构介入危机管理领域，如东京大学地震研究所、京都大学防灾研究所等。具体危机决策则由以下各类会议来完成：

（1）安全保障会议：该会议由首相召集并任议长，固定成员包括总务大臣、外务大臣、财政大臣、经济产业大臣、国土交通大臣、内阁官房长官、国家公安委员会委员长、防卫厅长官，视需要邀请其他省厅大臣参加个别议案讨论；若首相认可，还可以召集自卫队参谋长联席会议主席参加。安全保障会议下还视情况设立“事态应对专门委员会”为决策提供具体建议，由内阁官房长官任委员长，委员从内阁官房及相关行政机构中选出后由首相任命。安全保障会议的日常事务由副内阁官房长官助理负责处理。

（2）阁僚会议 & 内阁会议：当关系国民生命财产的重大事件和紧急情况发生时，首相根据情况召集阁僚会议商讨并做决策。这些情况不限于日本本土，如美国“9·11”事件、炭疽病感染事件后，首相随即召开阁僚会议制定了对付生物化学恐怖袭击的基本方针，包括：加强生物和化学制剂管理，增强警察、自卫队和消防等部门的应对能力等。

（3）中央防灾会议：该会议着眼于自然灾害应对处置。[①] 由首相担任主席，委员包括国家公安委员长兼任的防灾大臣、其他全体大臣、指定的公共机关首长（4 名）和学者（4 名）。其主要职能是制定和实施《防灾基本计划》《地区防灾计划》；在发生非常灾害时，制定实施紧急措施；应首相及防灾大臣的要求，审议有关防灾的重要事宜，如防灾政策的综合调整、公布灾害紧急公告等；并就防灾

① 但在它设立以前，国土厅内负责灾害应对的事务局在动用消防、警察系统应对灾害时显得力不从心。中央防灾会议成立后，直接将灾害对策职能转移至内阁直属机构，在处置灾害时更有权威也更有效率。





有关重要事宜向首相及防灾大臣汇报。

（4）紧急召集对策小组：组长由内阁官房副长官担任，专门防止大规模自然灾害发生时指挥人员不到岗的混乱局面。它设定，在东京发生 5 级以上地震，或东京以外的地区发生 6 级以上地震时，内阁官房副长官、危机管理总监、相关各省厅局长都将自动被召集至首相官邸，迅速制定应急对策。其中有一个“金融危机对策会议”，由首相任议长，由官房长官、金融特命大臣、财政大臣、日本银行总裁等任成员，针对金融危机制定对策和行动方针。

（5）各种对策本部。为了对应各种突发事件，内阁中还成立了许多“对策本部”，如果是负责处置比较重大的问题或事态，还要由首相亲任本部长，因此对策本部成立后相应地要在首相官邸危机管理中心设立对策本部的事务局，负责联络、协调、指挥等具体工作。

3. 法国公共危机管理体制实行纵向与横向结合

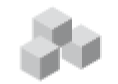
法国公共危机管理体制纵向分成中央—大区—省—市镇四个层级，分别由不同管理主体按照管辖权负责。但它们在归属上分为两个层次：一是中央机构，包括“公民保护与危机应对总局”及七个区域办公室；二是地方机构，主要是驻省专员及其管辖省内的警察和消防队伍。通常规定，由中央和地方共同承担常态下的风险管理和紧急状态下的应急管理任务。当出现重大危机事件时，从省、区域到中央的三级应急处置中心共同协作处置危机。① 具体如下：

（1）中央层级的最高负责人是总理，日常应急管理职能由内政部负责，内政部长负责中央、地方和公共场所的应急设施建设与应急资源协调，“公民保护和危机应对总局”负责具体的各类自然灾害、工业及技术灾难等突发事件应急管理工作，它下设消防处、应急预案及危机管理处、全国应急资源管理处、国际合作处与全国应急指挥中心（COGIC）②。COGIC 24 小时运行，平时负责全国范围内重大突发事件和舆情的监测、预警和分析，战时则作为全国范围内重大突发事件和危机处置的决策指挥平台；当出现重大突发事件时，COGIC 要通知内政部长和其他中央机构，自身角色调整为危机决策辅助平台、提供危机处置决策建议。

（2）大区层级的应急管理职能对应的是“公民保护和危机应对总局”内的七个区域性防卫办公室，各防卫区专员根据所辖省份的请求，在防卫区秘书处和防

① European Commission. France - Disaster management structure Vademecum - Civil Protection[EB/OL]. [2014-10-07]. http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html.

② 曹海峰 . 法国应急管理体制的特点 [N]. 学习时报，2015-09-07.



卫区指挥部成员支持下，协调应急资源支援，具体由各防卫区办公室内设的“民事安全处置综合协调中心（COZ）”执行，自身并不承担直接的应急行动任务。平时负责为地方消防力量建设筹集资金。

（3）省级的应急管理负责人由驻省专员担任，他负责制定省内应急总体预案和其他应急救援预案，并协调省内消防、警察等应急资源和征调私人应急资源，必要时请求外部援助，但应急指挥职能只能通过省消防与应急救援处置中心行使。

（4）市镇一级应急管理由市镇长负责。

横向结构则按照分类管理原则分工，主要包括以下四个部分：

（1）工业部、交通部、卫生部等政府机构，依其职能所辖负责突发事件风险防范工作，设置本部门危机处理中心，在非紧急状态下负责统计分析风险分布状况，制定和落实安全防范措施，指导处置一般性突发事件，为重大突发事件处置提供资源和技术支持。①

（2）内政部，统筹管理各专业职能部门危机综合管理工作，但非紧急状态下和紧急状态下的侧重点有很大差异。非紧急状态下，内政部侧重于风险分析、监测预警、应急能力建设、公众教育和应急资源管理；紧急状态下，通过公民保护与危机应对总局统一指挥应急行动、协调应急资源。内政部管辖有近 3 000 人规模的国家应急救援部队、应急航空队、矿山救援队及后勤保障、交通运输等辅助力量，国家应急救援部队配备的一些危化品、矿山救援专业人员则专门负责重大特大安全生产事故、危化品泄漏等事故的应急救援任务，必要时可以调遣全国范围内的各类应急队伍。

（3）专业机构。在内政部之外，针对更为特殊复杂、需要更高专业性处置的突发事件，还设专门机构管理，如国家核能安全局（ASN）、民航安全调查分析局（BEA）等，ASN 负责核安全和核能实施管理，设有危机处理中心，并在全国设 11 个派出机构监督 11 个区的核安全状况；BEA 则负责航空安全风险分析并提供安全建议、调查空难事件。例如法航 AF447 空难事件后，② 由法国民航安全调查分析局主导事故原因调查、发布搜救信息和空难报告，司法部和交通部则予以配合。

① 国务院办公厅应急管理能力建设赴法考察培训团 . 法国应急管理能力建设培训考察报告 [J]. 中国应急管理，2010（12）.

② 2009 年 6 月 1 日法航 AF447 从里约飞往巴黎途中失踪，BEA 领导长达三年的调查，深海打捞行动耗资 5 000 万美元，两年后才找到黑匣子，随即便公布了黑匣子中的飞行数据和驾驶舱对话录音；最终调查报告认定空难是“技术故障”和“人为失误（含飞机指导手册误导）”所致，并提出 41 条安全建议。



（4）中央政府临时部际联席会议，其办公室设在 COGIC，特别针对严重危机事件发生时召开（如埃博拉病毒防控），由总理负责、内政部牵头协调、整合各专业职能应急资源，统一应对危机。

3.4　分级响应有条不紊：调配资源

突发事件应急预案着眼预防和应对公共突发事件，避免、减少和减缓突发事件损害，针对各类突发事件制定的行动方案，以便应急响应行动更为程序化和制度化；在辨识评估潜在危险、事故或灾难类型发生概率、后果及其影响程度基础上，给应急管理机构和其他参与组织赋予职责与具体任务，并对应急行动所需的人力、技术、装备、设施、物资等应急资源做具体安排。它的实施离不开预警机制、预防机制、沟通机制、联动机制、控制机制和恢复机制的高效运行。

1. 美国以 FEMA 为核心、社会广泛参与

美国各类灾害非常多，负责救灾的部门也多，各部门分工很细、专业化程度很高，但却构成一个完整体系，分别在联邦和州（含地方政府）两个层级运行，以 FEMA 为核心，各类专业组织和社会组织广泛参与（见图 3-1）。

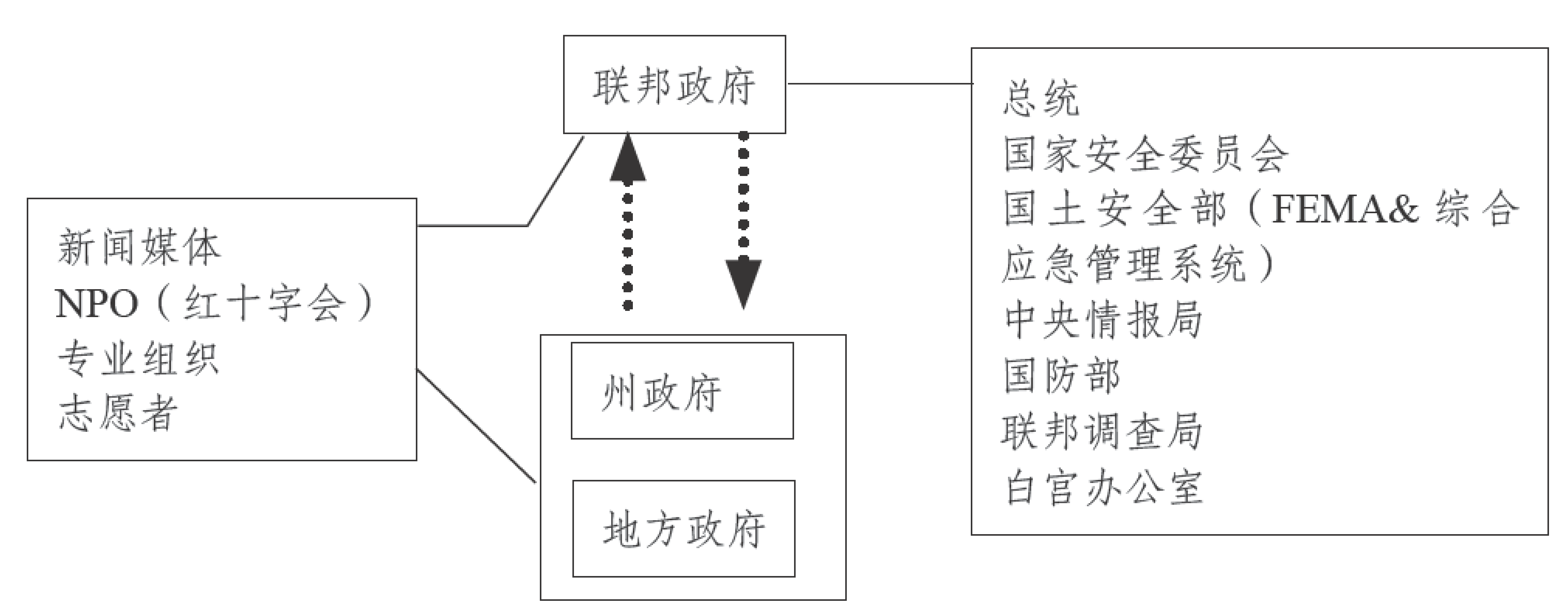


图 3-1　美国危机管理运行机制

1979 年成立、2003 年并入国土安全部的 FEMA 一直承担着领导和协调全国性危机应急响应行动的职责，而州与州以下地区发生突发事件后，只有超出地方应急处置能力才可以申请联邦援助，经鉴定后属实，应急响应指挥与决策权限交由 FEMA 行使，由“斯坦福法案（Robert T. Stafford Act）”编列特别经费。否则，就由州政府自行负责组织应急响应措施。在联邦—州两级应急响应机制中，州政

府的财政与人事安排比较独立，即使联邦政府援助地方政府，双方之间不存在命令—从属关系，更多存在的是合作—协调关系。

在太平无事时，FEMA 的主要工作是公众灾害教育、安全教育，帮助个体认识所在地区较常发生的自然灾害，普及基本应变常识、协助特殊家庭或特殊群体设计避险措施、建议购买合适的保险、普及帮助老弱病残的意识。一旦发生灾害，FEMA 就发挥指挥和协调作用，与媒体、专业应急机构、志愿者和红十字会等非政府组织（NGO）合作：通过公共信息中心专门与媒体沟通，提供详细材料、安排媒体采访和拍摄，通过媒体运作将危机信息告知民众；与各类专业机构合作，修复公用设施、维修管道线路、清楚废墟和树枝，为民众提供临时居所、低息房屋贷款或紧急修缮费用、亲友下落咨询、心理咨询、法律援助和家庭救济；通过志愿者登记系统选择符合要求的志愿者，组织他们奔赴事件现场开展应急行动，红十字会就是这样一个平台。全美共有 700 多个红十字会站点，经常组织志愿者做应急训练，志愿者不仅可以提供急救，也可以广泛参与避难所服务、心理健康服务、引导交通、疏散人群等。

以美国突发公共卫生事件应急管理体系做进一步说明。美国突发公共卫生事件应急体系由纵向结构和横向结构构成，其纵向结构以有 200 多年历史的美国公共卫生体系（Public Health System）“国家—州—地方”三级公共卫生部门为基本架构，包括联邦、州和地方的卫生行政机构、研究机构、实验室、卫生专家、疾病监控与报告系统，并随时与国内外各个卫生组织及时进行流行性疾病的沟通与信息传递；其横向结构包括：公共卫生领域的危机准备和预警、流行病监测、科学研究和实验、公众健康警报网络、公共卫生领域的危机沟通和信息传递，是一个集公共卫生、应急管理、医疗服务、执法等多功能、多维度的综合、协作联动体系。

2. 日本公共危机运行机制包括决策机制和情报机制

日本危机管理运行机制由以下两个部分构成：

（1）首相主导的内阁官房危机决策机制。由内阁危机管理总监和内阁官房副长官助理带领内阁审议官、内阁参事官和内阁事务官，具体分管情报安全、安全保障、事态应对、自然灾害以及危机管理中心运行等 22 类危机管理事项，在



“首相官邸危机管理中心”直接听从首相指示，①应对大规模地震、恐怖活动以及核事故等威胁国家安全的紧急事态。得益于其运行机制设计的合理性，该中心成员分工明确、程序启动迅速，可以同时处理多起社会危机和自然灾害。若有大规模、事态严重的紧急事态发生，“内阁情报集约中心”、“内阁卫星情报中心”和“内阁官房情报安全中心”全力启动迅速收集和确认信息，并第一时间汇报给内阁首相、内阁官房长官、内阁危机管理总监和内阁官房副长官助理。内阁危机管理总监立即进入危机管理中心，紧急召集相关省厅局长成立官邸对策室，确定紧急事态类型和应对方案。如果是大规模自然灾害则由“紧急召集对策小组”负责应对，如果是武力攻击事态则由“事态应对专门委员会”处置。事前与事后则根据目标指向的范围与危害程度判断召开哪一类会议：是安全保障会议、阁僚会议、临时内阁会议或是中央防灾会议？是否设置“对策本部”？

（2）强大而顺畅的信息收集沟通机制。及时获取准确的危机信息对有效预防、应急响应都至关重要，1995 年阪神大地震之后，日本建立了“内阁情报集约中心”，发射了专用卫星，安装了可直接接收危机现场的音像图片及多功能的卫星转播通信设备，1998 年设立每半个月召开一次的“内阁情报会议”和“合同情报会议”使得危机信息在不同省厅之间共享，为应急资源有效配置提供了基础。为了提高危机预测精度与应对危机能力，日本政府在强化信息收集方面不遗余力，不断加大资金与技术投入完善通信设施，为危机管理系统顺畅运行开辟了高速信息通道。

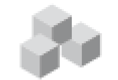
总体看，日本危机管理制度完备而全面，以应急能力为导向设置危机管理机构，完善的危机管理法律体系为有效应对紧急事态提供了制度保障，首相为主导的决策机制和强大顺畅的危机信息沟通机制，使政府主导的危机管理体制更加稳定、可靠和高效。②

3. 法国实行属地为主、分级响应的运行机制

中央和地方各级政府都负有危机管理职能，但在具体应急响应行动和日常风

① 该中心将“通常预想到的危害因素都已考虑在建筑设计的范围内”，配有休息室、储备仓库等设施；装配最先进的联网多功能通信系统，可以高速传送数据图片和音像资料，也可以支持召开电视会议；配备专用电力与空调系统；修建了能供直升机起落的屋顶停机坪；实行严格的出入管理和防泄密措施。转引自王德迅 . 日本危机管理体制的演进及其特点 [J]. 国际经济评论，2007（2）.

② 《内阁法》规定内阁“灾害管理省”负责制定和推行防灾减灾基本政策，协调其他各省厅应对大规模自然灾害。为应对紧急情况，还设置“灾害管理国务大臣”一职，成立由首相为主席，含内阁各省的“中央灾害管理委员会”。《应对武力攻击事态法案》还规定，首相在指示遭到地方政府首长拒绝时可直接代行地方行政首长的职权，无须国会批准，只是事后国会承认即可。7 个有事法案更是授权日本首相在紧急事态下绕过由外相、防卫厅长官等参加的安全保障会议和内阁会议而自行决定调用自卫队，以及强行动用地方和民间资源的特殊权力。



险防范职责方面则基本依循属地管理为主、分级响应原则，市镇长、国家驻省专员负责所辖区域内的公共安全、处置突发事件，超出其能力范围时再请求上一级应急资源的支持。

法国 57% 的市镇人口少于 500 人，难以形成组织化的应急行动，这一客观条件决定了“驻省专员”在危机管理机制运行中有举足轻重的作用，一方面他要协调省内消防、警察等应急机构支援市镇一级应急管理工作，另一方面在突发事件事态超出本省应急能力范围时及时向内政部公民保护与危机应对总局（区域办公室）请求支援，除非事态严重程度需要上级机构或总局直接介入指挥，否则应急责任由他自己承担。正因如此，驻省专员须要由总理和内政部长共同提名，部长理事会通过后由总统任命后，在内政部领导下工作。

中央到地方各层级各自负责应急能力建设和资源储备，但必要时按照分级响应机制统筹协调使用。应急资源和能力的主要体现是消防力量，分为职业消防员、志愿消防员和军队消防员，都实行军衔制，① 都接受标准化专业训练，应急处置业务涉及救火、医疗急救、核生化物质泄漏等。其中，职业和志愿消防员属于地方应急资源，由省消防委员会筹集资金建设，中央会投入一定资金支持。② 2014 年法国消防总预算 48.03 亿欧元，地方承担 42.41 亿欧元，中央支持 5.62 亿欧元。从比重上看，中央承担 12%，大区承担 50%，市镇承担 38%，省级承担 0。换言之，“驻省专员”专注于应急响应行动、协调各类资源使用，不负责筹集资金，只负责花钱。军队消防员属于国家救援力量，由中央政府投入资金，国防部建设，归内政部使用，有时受派参与国际救援。

依照内政部公民保护与危机应对总局应急预案处的应急响应程序，常见的小规模突发事件由当地消防队负责应急处置。按照专业技能和经验水平，所有消防队员被授予从下士到上校的军衔，少校级以上才有指挥权力，消防总指挥对应急行动方案的制定和执行负责。③ 但如果事态严重超过一定规模时，或基于消防总指挥的建议，或基于自身判断，市镇长或驻省专员及其行政力量就会介入。但总体来讲，消防指挥官在技术层面上主导应急行动，市镇长或驻省专员则负责协调

① The French Firefighters Federation. French Fire and Rescue Services[Z]. 2015-09-27.

② European Commission. France - Disaster Management Structure Vademecum - Civil Protection[EB/OL]. [2014-07-10]. http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html.

③ ENSOSP. Organization of the Civil Security and the Fire-fighters in France[EB/OL]. http://www.brandweervlaanderen.be/Portals/BVV/Documenten/Kennisdossiers/Vorming%20en%20Opleiding/Frankrijk%20deel%201.pdf.



和保障应急资源，请求外部消防、警察甚至国防部宪兵队支援，一般不干涉具体应急行动，但是他们一旦决定介入甚至直接指挥现场应急行动，责任也相应地由其承担。不过，市镇长、驻省专员、总理、内政部长将对应急行动的最终结果承担政治责任。

3.5　公共危机管理制度先行者的共通性

美日两国公共危机管理制度都经历了比较长时间的建构过程，其侧重点也随时代变化而发生调整，管理机构设置及其分工负责同样如此。比如，美国在 20 世纪 90 年代之后增加了许多专业性危机处理机构和协调机构以增强跨部门协作与沟通，“9・11”事件之后更是对应急处置机制做了大幅度调整，增设国土安全部，并将 FEMA 调整至国土安全部门。但无论怎么调整，其公共危机管理体制“强总统—大协调”的总体特征基本得到保持。再如日本，它的公共危机管理制度建构及其调整与其自然地理条件、国际地位等因素直接相关，经历了比较完整的演化过程，从以“应对自然灾害为主”逐渐转变为“综合性的国家危机管理体制”，以首相为最高指挥官，其第一要务是“增进反应能力”。法国政府则于“二战”结束后，以应对主要风险为目标、以法治建设为龙头开始国家应急管理体系的建构，这个过程随着政府职能精简、政府组织结构调整、国际局势变化和应急理念变迁，直到世纪之交，法国才基本形成与国情相符合的应急管理法律体系、应急管理体制和运行机制。总体看，美国、日本和法国公共危机管理制度具有一些共性，以色列、英国、法国、德国、加拿大、新加坡等发达国家和地区与此类似，不一一罗列。

1. 危机管理法律体系为危机管理行动保驾护航

因为公共危机情势并不确定，应急响应措施也应当不断变动和调整，但在此过程中可能会对某些个体、机构或群体利益有所损害，也可能因为机构管辖权与职权行使规范不当，这种调整可能受到阻碍。如果有明确的法律授权，即使面对职权归属不清造成的阻碍，也可以合理有效地执行应急措施，避免贻误响应时机。例如，为了更好地应对危机，必须严厉惩治刻意散布小道消息和谣言的行为，防止虚假、错误与扭曲信息误导公众、干扰应急决策。主要发达国家大多数

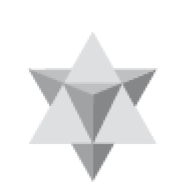
都有比较专门而系统的应急管理法律体系，且随着环境变化和危机类型范畴而发生定期修订。在预警级别启动，特别在“紧急状态”宣布方面，通常都有相应的宣布主体、程序、对公民权利限制及权利救济等详细规定，是应急法律体系的核心内容，既可以保证统一高效的应急行动指挥，也可以在应急的同时尽可能尊重公民宪法权力、维持宪政秩序稳定。应急管理法律的关键作用是政府应急管理行为和程序的合法化、规范化和制度化，一方面有利于保证应急响应行动与措施的正当性和高效性，另一方面则约束和监督政府行为、保护公民权利。

2. 危机管理机构多元化和网络化、政府机构与社会组织一体化

即使是一场交通事故都涉及警察和医疗机构，因此公共危机多数情况下不是一个部门的事情，很多时候也不是一个机构能够单独处置的，处置行动过程涉及事务需要来自不同机构之间的联合与协调，甚至有时还需要不同国家的应急机构合作，因此应急预案都对应急管理体系有比较复杂的设计，均呈现多元化、立体化、网络化趋势。这些特征不仅表现在应急响应机制上，同样表现在危机预警机制、应急资源储备与调配机制等建构方面。“民间力量的广泛参与”更是危机管理体系网络化和多元化的体现。例如，美国联邦应急计划将红十字会与其他非政府组织、私人组织纳入应急资源范畴；新加坡非常重视接受过基本民防技术培训的民防志愿者的作用，将他们按照地区编成若干小组，在突发情况下可转为全职民防职员或国家公务员；瑞典则注重私人组织参与对危机管理的关键作用，在危机管理准备阶段就与私人组织合作。民间组织或社会组织的志愿无偿地参与应急行动，可以有效弥补政府应急响应资源的不足，增强社会凝聚力和公民社会责任感。但前提是这些社会组织或志愿者组织必须接受完整的专业培训，培训费用由政府承担。

3. 与国情适配的危机管理体制

适合国情的危机管理体制根本上就是设置与本国政治体制相适应的危机管理机构，它们之间是否分工合理、权责分明关系着危机管理措施的有效执行，一个有权威的指挥机构是决策和高效执行的动力来源。主要发达国都建构了与其政治体制相适配的危机管理体制、明确的分级管理与响应机制，分工明确、职责分明、高效运行。美国、德国分联邦与州两级响应机制，加拿大实行联邦—省—社区三级响应机制，法国实行中央—大区—省和市镇四级响应机制，日本则实行首



相主导的内阁官房决策响应机制。每个国家的危机管理机构设置也非常完备，一个总调度、总指挥机构专司负责防灾、减灾和救灾指挥与协调工作，监督监察各部门的应急预案制定、演练和修订。一旦危机发生，各级响应机构的应急指挥小组紧急启动，即刻通知相关机构和专家参与决策指挥，统一调配相应地区范围内的应急资源：有的机构需要立即赶赴现场处置并评估事件态势，有的机构则集结待命，有的机构负责危机信息沟通、专司媒体沟通，如果事态评估严重需要疏散人群或者要求家庭自救，则快速通过各种渠道将相关通知、建议准则告知公众。

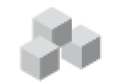
4. 注重建设强大的危机信息机制

无论危机应急机制多么高效、应急响应行动多么快速、应急人员多么专业，他们都离不开及时准确地获得危机信息。危机信息沟通机制是有效实现公共危机预防的关键，日本、德国均十分注重引入信息技术、遥感技术等手段建构危机信息机制，如发射专用卫星、采用可直接接收危机现场的音像图片及多功能的卫星转播通信设备、建立卫星预警系统。危机信息机制不仅可以增强危机预防和应急响应能力，也可以极大地降低危机损害。

5. 注重危机管理的公众教育

美国、日本和法国均注重普及公共危机知识，将加强民众安全意识作为危机管理的重要内容，普遍与广播、电视、互联网合作，以公益广告、教育片、专题纪录片等方式做经常性应急科普教育，还通过发放宣传册、定期举办展览、听众热线等方式向公众提供各种自我安全保护知识，重点介绍恐怖袭击、危险化学品泄漏、急性传染病等重大突发事件应对方法，每年定期举办有政府机构、非政府组织、志愿者、教师、学生和公众广泛参与的公共危机宣传和应急演练活动。危机管理实践证明，如果民众有较强的危机防范意识和应急能力，就能够在一定程度上减少损失，社会秩序恢复也相对比较容易。通过媒体、社区管理机构加强提倡突发事件应急常识的宣传教育，规范化、制度化的危机应对演习和情景模拟，能培养民众的危机防范意识和能力，有效增强民众对危机的心理承受能力，为必要时的自救、互救创造能力条件，也可增强民众对政府应急能力的信任。

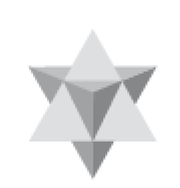
然而，主要发达国家的公共危机管理制度依然面临严峻挑战："奥兰多酒吧枪击事件"显示美国危机管理体制无法应对种族冲突和其他社会问题造成的公共突发事件；巴黎骚乱、《查理周刊》遭恐怖袭击事件（见专栏 3-1）表明法国危



机管理体制可能在自然灾害、核安全事故上有预防和应对处置优势，但在新时期恐怖袭击和社会安全事件上有些无能为力；德国同样如此，“科隆难民性侵事件”表明它可以有效应对国内和欧盟的公共突发事件，却无法应对大规模难民涌入造成的各类社会问题；2014 年 3 月 11 日东日本海大地震三周年之际，依然有 26.7 万灾民未能重返家园，包括自杀在内，因长期疏散导致疲劳和健康恶化而死亡的人数已达 3 048 人，幸免于难的灾民仍因疏散生活而受到严重影响，由于关东地区建筑业把中心转向 2020 年东京奥运会筹备工作，灾区重建工作因严重缺乏熟练工人和建筑材料，以致 3 年期间只有不到 80% 的新住宅完工，显然日本危机管理制度的重心在于危机预警和应急响应。处在建设进程中的中国公共危机管理制度不仅需要借鉴这些国家和地区在危机管理法制、高效运行机制和应急管理体制优点，也要从近年来它们面对新形势无所适从中吸取教训。

专栏 3-1 《查理周刊》遭恐怖袭击事件

《查理周刊》(Charlie Hebdo)，创建于 1970 年，以刊载讽刺性漫画和恶搞时政文章为主，明确宣称自己立场偏左，反对独裁主义、反宗教和反制度性，用语粗俗尖锐。2015 年 1 月 7 日《查理周刊》位于巴黎的总部遭到武装恐怖分子冲锋枪以及火箭弹发射器袭击，包括周刊主编、3 名知名漫画家、2 名警察和 10 名记者在内的人死亡，另有 11 人受伤，其中 4 人重伤。当晚，法国总统奥朗德发表电视直播讲话并宣布 8 日为法国全国哀悼日。该事件与此前 2006 年《查理周刊》刊发的一幅讽刺穆罕默德的漫画有关。该漫画的内容是穆罕默德正在哭泣，标题是“穆罕默德被伊斯兰原教旨主义打倒了”。这一做法严重违背了穆斯林教义，时任总统希拉克谴责了该杂志。2007 年两个法国穆斯林组织起诉《查理周刊》侮辱先知穆罕默德，但法院以“言论自由保护”为由宣判该杂志无罪。随后该杂志变本加厉地发表类似漫画，并在 2012 年达到登峰造极的程度，发表各种侮辱穆罕默德的漫画。当时法国政府力劝《查理周刊》不要发布这些漫画，但是被该周刊拒绝。之后，法国政府关闭了其在大约 20 个国家的大使馆和领事馆以防不测，但最终未能阻止《查理周刊》巴黎总部受到袭击。



3.6 建设中的中国公共危机管理制度

由于幅员辽阔、地理条件等因素的存在，自古以来中国经常遭受诸多自然灾害折磨，如洪涝、干旱、地震、饥荒等，在古代因为治理不当引发社会失序的情况并不少见，“居安思危”“预则立，不预则废”等朴素的危机管理思想由此成为士大夫文化的一个重要构成。随着中国现代化进程的推进，自然条件、科技进步、城市化、转型期各种社会矛盾、政府治理不当等原因所致的公共卫生突发事件、食品安全事故、校园安全事件、公共场所踩踏事故、矿难等安全生产事故、危险化学品泄漏污染、群体性事件等不断考验着政府的应急管理能力。

3.6.1 中国古代如何救灾

“大禹治水”说明在中国古代很早就有类似于帝尧时期“部落首领会议”为领导的“官方治水”行为；还有的文献记载了地震发生，如晋代出土的《竹书纪年》记载的帝舜时期“地坼及泉”、夏桀末年的“社坼裂”，《吕氏春秋·季夏纪》载“周文王立国八年，岁六月……地动东西南北，不出国郊”，但没有相关救灾记录。从秦汉开始一直到清代，救灾记录逐渐多了起来，皇帝多会在重大灾害后发“罪己诏”，然后开启由户部牵头，司农寺、工部等参与的救灾行动，救灾措施多为开仓放粮、准备生产工具和农用物资，或者有组织的“移民就食”，等等，以稳定民心和社会秩序，避免流民、盗贼乃至聚众造反现象的发生。

纵观历史，中国古代救灾以地方政府为主体，一旦有水旱蝗等自然灾害或饥荒与时疫发生，地方主政官员在采取措施应对的同时，也要及时向上级政府报告；若是灾情严重超过地方应对能力，且局势出现不可控时，地方主政官员可越级直接向皇帝奏报，廷议后决定对策。例如宋朝，中央政府在救灾机制中起着关键性引导作用，救灾措施较人性化。[①] 其具体措施如下：

第一，政府直接发放粮食。公元 1006 年 3 月，开封府、京东西、淮南等地饥荒严重，宋真宗直接下令地方政府开仓赈贷，不分“主客”。

第二，政府信用担保鼓励存粮流动。公元 1017 年 5 月，殿中侍御史张廓安抚灾民时建议让存粮流动起来：以政府信用做担保，鼓励有存粮的家庭视情况借

① 宋国华 . 宋朝人如何抗灾减灾 [J]. 同舟共进，2016（4）.

给乡邻，秋收后按照民间惯例连本带息收回；如果借粮者到期还不上，由官方负责赔偿。这一建议得到皇帝批准。

第三，实施“以工代赈”，由财政出资。1034 年初宋仁宗下诏说：去岁飞蝗为患，所至遗种，恐春夏之交大量滋生，百姓可到田地中攫取蝗仔，每升蝗仔政府给豆米五升；稍后他再次下诏说：天下诸县，凡攫取蝗仔者，可给米豆三升。后来宋神宗将类似方法推广到水旱饥荒应对当中：如 1072 年大饥荒，宋神宗下诏司农寺出常平仓粟十万石，拨至南京、宿州、亳州、泗州，让当地官员招募饥民疏浚河流；1073 年他再次下诏将这一方法制度化，多次应用都取得了很好的应急效果，如 1078 年 8 月，青州、齐州、淄州洪水漫延，但是大量流民被各地大量招募参与基本设施建设，民心安定。招录饥民为兵也是义工代赈的应用，“民迫流亡，不早募之，将聚而为盗矣”。①

第四，劝奖助赈。公元 994 年宋太宗通令遭遇水灾的诸州郡县，富户若愿意赈灾，可根据捐助粮食数量赏赐爵位：一千石赐爵一等，二千石赐本州助教名分，三千石予本州文学名分，四千石予大理评事；到 1016 年具体政策调整为：二千石予摄助教，三千石予大郡助教，五千到八千石分别授予本州文学、司马、长史、别驾。如果地方官员劝谕本地富户捐粮成功，可作为政绩上报。此外宋代还规定：犯罪人如果积极参与救灾且效果卓著，还可以减轻刑罚。

第五，广置社仓、常平仓和广惠仓，粮食归司农寺统一调配。社仓是官督民办的储备粮仓，办事机构设在县一级政府，但具体在村镇设仓，粮食来源于百姓。设仓制度本由隋朝开创，规定秋收时，各家根据人口数量上缴一定数额粮食存储，饥荒时再发给百姓。后来有的朝代用赋税方式强行征收，如宋太祖于 963 年下诏设仓，规定：岁收二税，每石别收一斗。常平仓则以平抑粮价为宗旨，丰年时买进、荒年时低价卖出。公元 992 年，宋太宗在京畿始设常平仓，到 1006 年全国普遍设置。购买粮食的资金来源是各地上缴钱款：各州按人口多少酌留两三千贯至一二万贯为籴本，每年夏秋谷贱时，以高于市价三五文的价格买进粮食；谷价高涨时，则减价出粜（但不得低于本钱）；如果存粮三年未经出粜，即回充粮廪，易以新粮。广惠仓是官办粮仓，初设于 1057 年，存放无主之地出产的粮食，以资助城中无以自养的老幼病残：州府设出纳两人，每年

① ［元］脱脱：《宋史·列传》第六十三。



十月按例验视，检视有资格领取者名录，十一月到次年二月，每三天发放一次，每次给米一升，儿童半升。

第六，设置应急避难所，如福田院、居养院、安济坊、漏泽园等，安置老弱病残。如 1069 年京师雪寒，宋神宗下诏曰："老幼贫疾无依丐者，听于四福田院额外给钱收养，至春稍暖则止"。[①]

总括看，以宋朝为代表的中国古代自然灾害应对实践表明，中央和地方政府在灾害预防、应对和恢复上承担着主要责任，通过赏赐、劝奖或表彰等方式广泛纳入民间富户力量参与救灾减灾，通过"以工代赈"的方式实现灾民自救的同时还补充了军事力量、修建了水利等基本设施，极大地减轻了政府财政负担，以常平仓平抑粮食价格、免除或缓征税赋恢复民生、放宽户籍限制有组织地移民救粟等措施给现代危机管理提供了许多有益借鉴。政府及其官员对灾害处置承担主要责任，救灾过程中的职能机构分工，政府与乡绅富户之间的合作等初步具有了现代公共危机管理制度的雏形。

3.6.2　中国现代公共危机管理制度建构

新中国成立之后，政府各部门虽然没有明确规定对自然灾害等突发事件承担职责，但是承担着实际的应对责任；在相当长时间内，对各类灾害、事故与其他突发事件的应对处置基本延续了古代的应急管理做法。但这些做法远远不足以应对更严重的自然灾害和新型的人为灾难。以"1998 年大洪水"和"2003 年 SARS 危机"为开端，经过多年公共危机管理实践经验与教训的总结，在借鉴发达国家公共危机管理制度优点基础上，中国初步建构起了"一案三制"为内容的公共危机管理制度。

1. 危机管理法律体系因突发事件触发而逐步完善

中国公共危机管理制度的建构之路与危机管理法律框架逐渐专门化、系统化进程密切相关，在《国家突发公共事件总体应急预案》(2006)、《突发事件应对法》（2007）颁布实施之前，自然灾害、传染病等突发事件预防和应对管理的法律规章多以部门法、单项法形式呈现，如《防空法》（1996）、《防震减灾法》（1997）、《防洪法》（1997）、《国防法》（1997）、《消防法》（1998）、《森林法》（1998）、《传

① 《宋史·卷一七八·食货志》上六。

染病防治法》(1998)、《气象法》(1999)、《安全生产法》(2002)、《突发公共卫生事件应急条例》和《传染性非典型肺炎防治管理办法》(2003)。由于缺乏统一的应急管理法律，使得防灾减灾、应急管理呈单打独斗格局，不同部门之间危机信息沟通和信息共享机制的缺乏也使得跨部门协作困难重重，直接影响政府应急管理效率。

这一格局直到2005—2007年才初步有所改变，依照《国务院关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定》、《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(2007)等要求，从中央到地方、职能部门到企业单位先后制定了本级、本单位的突发事件应急预案。中国公共危机管理机构及其分工、应急资源储备与调配、危机准备和应急响应行动至此有了统一的法律规范和操作指南，意欲打破“各自为政”格局。但这一目标的实现是艰难的，2008年年初南方暴风雪、5·12汶川大地震成为推动危机管理法律体系完善的契机：如针对应急救援物资的调配使用问题出台的《抗震救灾资金物资管理监督专项规定》和《抗震救灾款物管理使用违法违纪行为处分规定》为以后应对自然灾害调配应急资源提供了准则；《汶川地震灾后恢复重建条例》是中国首个针对一个地方灾后重建制定的条例，《防震减灾法》出台十年后得到第一次修订。

中国公共危机管理法律体系属于典型的各级政府应急管理办公室和各级职能部门结合构成的“条块结合”型体系，以《国家突发公共事件总体应急预案》与《突发事件应对法》为主，《安全生产法》《港口法》《公路法》《食品安全法》《道路交通安全法》《矿山安全法》《生产安全事故报告和调查处理条例》《安全生产应急管理条例》《国家安全生产事故灾难应急预案》《建设工程安全生产管理条例》《重特大事故信息报送及处置程序》为辅，它的建构和完善不仅有助于实现应急管理制度化、程序化，更重要的是将政府行为纳入法治范畴，既赋予其应急权力，也要求其接受法律约束。

例如《突发事件应对法》授权政府“从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假”等扰乱市场秩序行为的权力，“从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作”等扰乱社会秩序行为的权力；此外，政府还可“依法采取强制隔离当事人、封锁有关场所和道路、控制有关区域和设施”，等等。为了保护公民权利，《突发事件应对法》确立了“比例原则”和“征用补偿”等制度：有关政府及其部门为应对



突发事件，可以征用单位和个人的财产。“但被征用的财产在使用完毕或突发事件应急处置工作结束后，应及时返还。财产被征用或征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。”特别地，《全面加强应急管理工作的意见》明确各级领导对突发事件应急管理负有主要责任，“对于有失职、渎职、玩忽职守等行为的，要依照法律法规严格追究责任”。

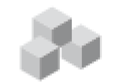
乌鲁木齐 7・5 事件、金水桥事件、昆明火车站 3・1 暴恐袭击案再次推动中国危机管理体系的拓展，《中华人民共和国国家安全法》（2015）、《中华人民共和国反恐怖主义法》（2015）先后颁布实施，将“反恐怖主义”等危及国家安全的突发事件纳入国家安全战略。

2. 危机管理政府体系呈纵横结构

虽然应对自然灾害被认为是政府机构的天然职能之一，但是长期以来中国的应急管理既缺乏专门机构负责指挥协调，也没有统一的规范性框架，突发事件应急管理由此显得极为松散，呈现临时性、非程序性、权威性不足特点，它既难以有效组织跨部门协作，也难以保留应急处置经验教训，渐渐地难以适应市场化、全球化与城市化进程带来的危机新形势，面对 6・4 风波、下岗工人静坐示威、美国轰炸中国驻南斯拉夫大使馆引发的抗议游行等不同于传统的突发公共事件时，更是缺乏基本应对意识、举措和技巧。

2003 年 SARS 病毒袭击再添一类复杂的公共突发事件，它从香港到内地、从南向北一路蔓延，2002 年 12 月底到 2003 年 3 月底长达四个月的时间内，因为瞒报、误报疫情行为的广泛存在，使得中央政府无法做出正确判断，丧失最佳应对时机，以致情势无可挽回，数十个国家将北京、广州等地划为疫区，中国政府信用、声誉、形象被严重损害。这场并不算突如其来的公共卫生突发事件暴露出中国应急管理存在的根本缺陷。危机之后，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（2003 年 10 月 14 日）第一次明确提出要“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和风险的能力”；2004 年全国人大通过的《宪法修正案》第二十七条规定：“中华人民共和国主席有宣布紧急状态的权力”；[①] 依照《关于增设国务院办公厅国务院应急管理办公室的批复》（2005），设置国务院应急管理办公室，中国应急管理工作第一次有了一个专门负责机构，

① 《突发事件应对法》进一步明确规定：发生特别重大突发事件需进入紧急状态的，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或社会秩序构成重大威胁，采取该法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人大常委会或国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。



虽然它仅有信息汇总和综合协调职能，其意义是在此基础上，分类管理、分级负责、条块结合和属地为主的危机管理体制逐渐形成，实行行政领导负责制。

为了应对恐怖主义、极端主义等危机新形势，2014 年 1 月国家安全委员会正式成立，中共中央总书记、国家主席、中共中央军委主席习近平任主席。中国公共危机管理体系由两个部分构成，各有分工：一个是“应急管理办公室为轴建构的危机管理体系”，着眼点是国内自然灾害、安全事故等突发事件；另一个是“国家安全委员会为核心的危机管理体系”，注重的是政治、军事、外交、国土等安全。相关部门设置如下：

（1）国家安全委员会：负责制定和实施国家安全战略，划定“国家安全红线”，推进国家安全法治建设，制定国家安全方针政策，统筹协调涉及国家安全的重大事项和重大工作，高度关注反恐、应对网络安全和周全安全，向中央政治局和中央政治局常委负责，由国防部、外交部、公安部、国家安全部、武警部队、发改委、商务部、交通运输部、卫生部、民政部、统战部、中国人民银行、外宣办、国新办、总参情报部、总参技侦部与总政部联络部构成。

（2）国务院应急管理办公室：负责突发事件应急管理工作的最高行政领导机构，通过国务院常务会议和相关突发公共事件应急指挥机构负责应急管理工作，必要时派出国务院工作小组指导工作；日常负责国务院值班工作，及时报告重要情况，传达和督促落实国务院领导同志指示；组织开展应急预案体系建设，协助国务院领导同志做好有关应急处置工作；办理安全生产、信访以及国务院应急管理方面的专题文电、会务和督查调研工作。

（3）国家安全生产监察总局：负责监督管理从事生产经营活动的单位的安全生产。

（4）国家食品药品监督管理局：负责对食品、保健品、化妆品安全管理的综合监督和组织协调。

（5）建设部：负责建筑物的质量管理、抗震设计等危机预防管理。

（6）国家气象局、国家卫星气象卫星中心：负责探测、预报自然灾害等预防和预警。

（7）卫生部：负责重大疾病的预防与控制等事务。

（8）国家林业局：负责全国森林防火、防止病虫害等突发事件预防。



（9）公安部：预防、制止和侦查违法犯罪活动、反恐等事务。

（10）交通部：负责水上交通安全监督等事务。

（11）地震局：制定防震减灾等政策、统一管理全国监测预报工作等事务。

（12）水利部：负责水利设施的安全管理工作。

（13）民政部：组织、协调救灾行动，组织调配应急资源物质，包括志愿者管理、红十字会等社会组织管理等工作。

各职能部门在以往危机管理中更注重的是应急处置环节，对事前预防、监测预警并不太重视，战略性、全局性和主动性非常欠缺。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（2007）、《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》以及《安全生产“十一五”规划》、《国家综合减灾“十一五”规划》、《国家防震减灾规划（2006—2020 年）》、《全国山洪灾害防治规划》、《地质灾害防治规划》、《全国森林防火中长期发展规划》、《气象防灾减灾规划》、《三峡地区地质灾害防治规划》、《七大流域防洪规划》等总体规划和专项规划，首次从战略和全局角度把应急管理同经济社会发展结合，将“公共安全”纳入国家发展战略框架，推动危机管理从“被动响应”到“主动保障”转变，从“多头负责、各自为政”格局转变为“统一指挥、综合协调”的跨部门、跨地区、跨领域协作格局（见图 3-2）。

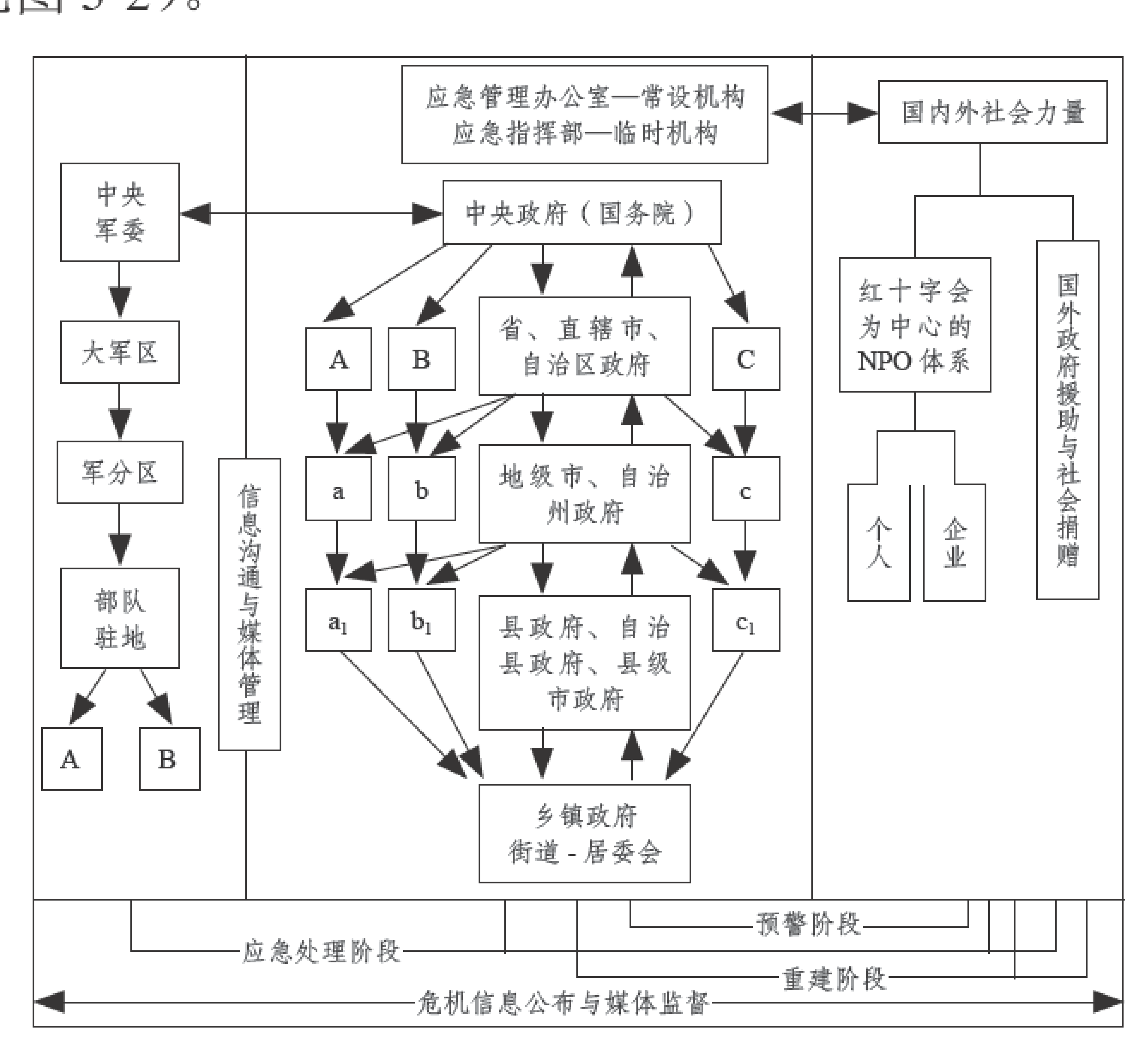


图 3-2　中国危机管理制度框架：以自然灾害为例

3. 危机管理运行实行分级响应、属地管理

中央政府和地方各级政府均承担危机管理职能，实行分级响应、属地管理为主原则，根据危机事态性质、严重程度、可控性和影响范围等因素确定参与应急响应行动的部门、专家和社会组织，实行行政首长负责的危机决策机制。危机发生后，由各级政府、各部门行政首长研判，只有当事态严重程度超出本行政级别的控制能力、管辖范围时，才向上一级行政机关或上一级主管部门报告，由上级行政首长研判决策（参见图 3-2）。

它包括：

（1）突发公共事件信息通报机制，遵循早发现、早报告、早预警原则。蓝色和黄色预警级别的危机由所在地区和部门自行处置，红色与橙色预警级别的突发事件发生后则必须立即向上一级地区和部门报告，最迟不得超过 4 小时，同时还要通报给相关地区与部门、第一时间向社会公布，便于相关机构、社会组织和民众采取应急行动，对迟报、谎报、瞒报和漏报重要情况者要追究责任。

（2）应急资源储备与调配机制，各相关部门根据应急预案，准备应急响应行动所需的人力、物力、财力、交通运输、医疗卫生、治安保障、通信保障、搜救设备等，一旦危机发生，根据危机信息监督和管理应急资源的使用。

（3）公众参与机制，强调“防灾减灾，人人有责”，由政府机构出资，对民众普及突发事件知识和避险措施、定期组织民众做危机演练，增强民众自救与互助能力。

4. 中国公共危机管理制度可待优化之处

总结十多年来公共危机管理制度的研究，共同结论包括：（1）工作重心应当从“应急响应”转向“常态管理”，从“被动回应”转向“主动预防”，为此需要完善危机信息系统、预警系统、应急资源调配机制、危机回复力机制等；（2）改变“运动式”或“动员式”危机管理手段，以“法律规范”替代“行政命令”，真正让危机管理机构按照法律定职责权限配置履职，真正让各类企业、社会组织依照法定权利和义务参与危机管理准备、应急演练、应急响应行动；（3）将危机管理职责从分散在各职能部门转为集中由一个机构专门负责，应急管理办公室就是相应成果；（4）适应国际局势变化将关注对象从传统政治性危机事件转为经济、社会性公共突发事件，相应地，以此为基石建构的危机管理体制和运行机制



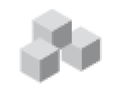
应当具有一定的调适性，既可满足经济社会突发事件需要，也可以经过调整应用于反恐怖袭击、维护国家安全等。

从制度建构看，2003 年至今，无论是应急预案、法律体系、管理体制还是运行机制，其形式已经比较健全，但从制度运行实践看，依旧偏重于应急处置，危机预防、危机预警、危机恢复等方面依旧薄弱；公共卫生、民生、消防、街道等机构在公众危机教育方面做了一些工作，但是多数停留在宣传品的发放方面，媒体播放公益广告、突发事件应对纪录片的频次较低，应急演练更多时候是专业部门的小范围演习，多数普通公众面对潜在的危险或突发事件时，依旧不知道该怎么做，比如 11・15 上海静安区高层大火发生后，许多住户试图向楼顶逃跑结果被困；重大突发事件来临之前，信息瞒报现象突出（见专栏 3-2）；不出事则已，一出事就大张旗鼓地开展“运动式”检查与整顿，说明各级地方政府和相关机构负责人的责任感和危机感依旧欠缺；危机信息共享机制远未建构完成，卫生医疗、工商、统计、公安、气象、国土、民政等机构有完善的数据系统，相当一部分是重合的基础数据，不能有效共享导致了巨大资源浪费，也影响了应急响应决策质量和应急资源调配效率，全国性“应急联动指挥系统”或“应急联动中心”及危机信息系统建设亟待建设。

专栏 3-2　山西长治苯胺泄漏事故

2012 年 12 月 31 日，山西长治潞安天脊煤化工集团发生苯胺泄漏事故，8.68 吨苯胺排入浊漳河。山西 28 个村、2 万多人受影响，污染远及河北、河南，并致河北邯郸大面积停水。但直到一周之后，2013 年 1 月 5 日下午，长治市才向下游的河北、河南方面通报有关情况，延误了下游两省相关部门采取应对措施。面对媒体质疑时，该县领导说辞左腾右挪，回应内容“零信息”“负信息”，无针对性、实质内容，“顾左右而言他”。

但上述可待优化之处不可能一夕之间得到修正，中国公共危机管理体制的调整与行政管理体制改革息息相关。从框架看，危机管理法律体系、危机管理机构和运行机制都已经比较健全，但似乎总欠缺点什么，比如危机信息通报机制、公众教育、应急响应机构协同演练，规定是一回事，实际情况又是另一件事，一个直接原因是全国应急管理办公室缺乏指挥决策权力，有权威且权力集中的国家安全委员会重点却不在国内危机管理。



与美国的“强总统—大协调”、俄罗斯以“大总统+联邦安全会议”实现“大安全”、日本以内阁首相为最高指挥官—内阁官房协调等公共危机管理体制相比，中国的“全国应急管理办公室”主要负责信息汇集和协调工作，没有实际决策与指挥权力，对各级地方应急预案制定、演练和修订不足的机构也没有处罚权力；它也缺乏德国 deNIS 那样的危机信息预防系统，能够全局掌握某一突发事件整体情势和应对面对问题；对社会组织和志愿者管理也比较粗放，缺乏日常定期训练培训，政府对如何更好地将社会组织纳入危机管理之中似乎也缺乏操作指南；媒体报道在危机应急管理之中能发挥关键作用，我们可以从危机应对中发现可歌可泣的事迹，但是鲜少能够从媒体报道中获知危机管理领域内的成功典范，也缺乏专门宣传突发事件、危机类型基本常识、应急措施等的栏目，一些地方某一类突发事件的成功应对经验也因此无法有效推广到其他地区；政府和公众层面对“安全”和“危机准备”依然抱着比较淡漠甚至麻木的心态。

“公共安全”已经成为现代社会一种基本的公共物品和公共服务，维护公共安全、对突发事件做正确应急响应是现代政府职能的应有之义，公共危机管理领域出现的问题在某种程度上是政府管理问题的集中体现。评价一个政府管理能力不仅要看它在社会正常情况下的表现，更要看它面对各类突发公共事件的态度、应急管理能力及其展现的价值理念（见专栏 3-3）。

专栏 3-3　紫金矿业污染事件

2010 年 7 月 3 日，福建上杭、永定一带，大雨不止，汀江水位猛涨。当地见惯了暴雨洪水的居民对此并不意外。但这一次有所不同，因为等待他们的是一场意想不到的灾难。洪峰过后，从汀江上游上都镇开始，大面积鱼类死亡，两天之内蔓延到中都镇、下都镇以及更下游的洪山镇。事故原因是 7 月 3 日 15 点 50 分，紫金矿业集团的紫金山铜矿湿法厂污水池水位异常下降，池内酸性含铜污水出现渗漏（约 9 100 立方米），部分通过地下排水排洪涵洞进入汀江，造成水质污染，严重违反了《突发事件应对法》第 23 条规定：矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。

虽然当地政府按照 6 元 / 斤的价格收购了死鱼（以便统一做无害化处理），渔



具也由政府回收消毒，这些措施在一定程度上减少了渔民们的经济损失，但是渔民们对当地政府对该事件所持的淡漠态度倍感失望。7 月 3 日事件发生，7 月 12 日上杭县政府才正式通报这一事故。渔民张 × 民说："死鱼发生了之后，当天就有不少渔民到政府反映情况，但直到一星期之后，政府才派人下来考察。辛辛苦苦养的鱼，全都死光了，我们也不知道为什么，这么长的时间，政府干什么去了？"这一延误违背了《突发事件应对法》第 7 条和第 53 条的规定。第 7 条规定：突发事件发生后，发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。第 53 条规定：履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。

针对外界"为什么 9 天后才通报"事故的质疑，紫金矿业总裁罗 ×× 对记者表示：一开始以为这只是个小问题、小事故，把事情想简单了，最后发现是大问题时，已经来不及了。紫金矿业证券部总经理赵 ×× 则表示："事情刚发生时，（我们）对事件的原因要尽快有一个判断，这个判断明确以后再传达给相关群众，才不会引起恐慌。"而《国家突发公共事件总体应急预案》"信息报告"规定：特别重大或者重大突发公共事件发生后，各地区、各部门要立即报告，最迟不得超过 4 小时，同时通报有关地区和部门；《突发事件应对规定》第 39 条规定：地方各级人民政府应当按照国家有关规定向上级人民政府报送突发事件信息……有关单位和人员报送、报告突发事件信息，应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报。

第 4 章　跨越应急规范与官僚规范差距

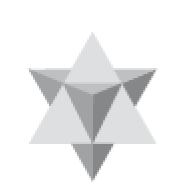
——行为维度的公共危机管理

伴随大部分自然灾害危机、重大社会突发事件和安全生产事故而来的是各种难以预计、令人难以理解的问题，给应急处置机构带来沉重的负担，来自个体、家庭和私人组织的广泛参与有助于克服混乱无措，但是从各国应急管理实践看，这样程度的社会参与是远远不够的，人们只好将希望寄托于政府等其他公共部门提供更多支持，毕竟政府是唯一拥有各种应急资源、具有权威性、能够采取有效行动应对危机情形的机构。

前文有关制度维度的公共危机管理分析表明，相对完善的危机管理体制、运行机制和法律体系既可以在事前引导官方机构做好危机准备工作、储备好应急资源，也可以引导事件发生后各参与机构在自身职责、权利和义务范围内按照应急预案规定的程序与步骤采取行动，并确定了危机管理应该达到的最基本目标；它还把不同层级政府、公共部门、企业和社会组织的行动联系在一起做战略考虑。因此，政府危机管理指挥系统能够充分有效地使用应急资源。

从理论上看，政府面对任何突发事件都可以依赖这一套机制做出制式反应，所有参与机构特别是定期进行突发事件演练的机构更是会自动自发地按照标准运作程序履行自身职责，从而实现及时、有效而成功的危机管理。然而，事实并非如此。危机信息瞒报、延报、误报现象，危机准备不足、误判情势等现象的存在，加上事件本身的复杂性却让政府等危机管理部门难以按照预期计划迅速行动，如天津新港特大爆炸事故、上海外滩踩踏事故、河北邢台七家村水淹事件；在有的危机情境中，政府能够快速动员调配应急物资，但却无法正确有效地把物资发放到真正需要的人手中，更有甚者还出现非法挪用截流应急物资等行为；有时因为决策者对危机信息的误判，而导致政府应急行动完全失败。

简言之，政府应急响应实际结果可能与应急预案、运行机制的制度性建构完全背离。无论是由突发事件本身复杂程度所决定，还是危机管理制度建构的原

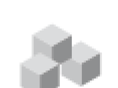


因，其实它都与危机情境中“人的行为”有关，“人的行为”或“一群人的行为”是危机管理过程中最难以预测的变量。制度建构同时也是行为规范、期望和价值的创建过程，“规范（norm）”意味着某种标准，日常生活中人们依靠各种规范来决定自身行动和与其他社会主体之间的关系，规范有助于人们区分可以接受和不可以接受的行为。政府行为同样需要规范指引，特别是突发事件应急响应行为，一套法定行为规范可帮助各个应急管理机构采取稳定、持续、有序与可预期的救助行动。但是在突发事件情势中，常规化的行为模式被中断，人们可能会发展出新的规范和行为模式作为行动指南。但问题在于，新的规范更多时候是一种权宜之计，危机中集体行为造就的应急规范（emergency norms）可能会与此前形成的政府规章法律或官僚规范（bureauacratic norm）存在差距，甚至会发生冲突，并直接影响应急管理成效。

4.1　政府应急行为演化发展出官僚规范

尽管中国古代很早就有官府组织救灾赈灾的实践，但确实无法确定政府介入自然灾害应急管理的具体时间，其他国家同样如此。比如，美国在独立建国之前，就存在公共组织对灾难受害者提供帮助的先例，如 1755 年波士顿地震发生后，当地官员为受灾居民提供基本生活物资并帮助他们修缮房屋等。Popkin 由此认为，赈灾行动自古以来就是地方政府的责任，地方政府在履行这一职责时可以得到私人企业、社会组织、红十字会和教会的支持，不过基本不能对上一级政府特别是联邦政府有所期待。[①]但是，随着油井泄漏、有毒废物、危险化学品泄漏、化工厂爆炸、恐怖袭击等新型突发事件在近年来呈增多趋势，公众对政府参与突发事件应急管理的期待显著上升，地方政府虽然依旧被赋予处置大部分突发事件的职责，但是在必要情况下中央政府也会预先采取“自上而下”的危机干预行动。政府应急行为的这一演化过程是如何发生的呢？政府应急行为规范是如何建构的呢？下面以美国为例说明。

① Popkin, Roy S. The History and Politics of Disaster Management in the United States, in Nothing to Fear, ed. Andrew Kirby[M].Tucson: University of Azizona Press, 1990: 101-129.



4.1.1 政府应急行为演化与政府应急体系

理论上当地方政府应急资源不足时可以向上一级政府请求支援，但在Stratton看来，大多数美国州政府都财政力量有限且装备不良，既无能力也无意愿介入，突发事件应急救援甚至都不会被列为州政府的主要职能。[①] 联邦政府在早期应急行动中同样作用有限，它在1803年才得到国会（《火灾法案》）授权介入新罕布什尔州朴次茅斯大火灾救援。[②] 此后一直到1947年，联邦政府一共参与了128次灾难援助，每一次都需先通过一项专门法律，用来作为处置特殊情况的法律依据。可以推断，美国政府机构并没有确立一个总体程序来处置不同地区的不同类型灾难，联邦政府是否给地方政府提供援助同样是不确定的，即使它参与救援但也并不与其他机构合作。相当长时间内，联邦政府介入突发事件既没有政策规定也没有行动指南，其反应更多具有的是"碎片化"特征，强调具体问题具体对待，而且，基本是来自灾害所在州的国会议员推动发起的。

从各国政府参与应急管理的范围看，早期基本都着眼于自然灾害，比如中国在2000年之前、美国在1950年之前，政府只针对那些严重灾难提供事后救济。但随着时间推移，政府逐渐制定一些预防措施，比如日本的《关于防止滑坡灾害的法律》、中国的《传染病防治法》、美国《食品控制法》案等。这些法案赋予政府机构融资、修建、储存各种各样的应急救援物资，为突发事件或灾害初步提供了一个结构性解决方案，其重心是修筑"物理屏障（physical barriers）"[③] 隔绝危机影响、控制危机蔓延，很少考虑到鼓励民众、社区或相关组织在危机来临前就采取预防性措施。

美国对自然灾害等突发事件管理在20世纪50年代之后取得了长足发展，这主要归结于行政权力在1930年大危机和"二战"中得到前所未有的扩张，政府对多种多样的国内事务开始承担责任，特别是联邦政府被授权采取行动帮助成千上万的个体、家庭和企业从经济衰退中恢复元气。在这个大趋势中，国会也通过一些具体法案帮助工商业和公用事业机构获得重建贷款。趁着这一东风，

① Stratton, Ruth M. Disaster Relief[M]. Lanham, MD: University Press of America. 1989.
② National Emergency Management Association. A Selective History of Emergency management[EB/OL]. [2016-10-21]. http://www.norman. Noaa .gov/NSWW2008/Ashwood.pdf.
③ Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M]. 2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc., 2011: 19.



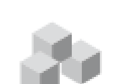
1950 年国会通过《减灾和紧急援助法案》(*The Disaster Relief Act of 1950*)，规定在必要情况下联邦资源应当补充州政府和地方政府，地方政府申请联邦政府援助应当遵循一个标准程序。紧随其后，国会又通过了一系列条款，确立了不同联邦机构的应急救援职能和政府之间的合作规范。从此联邦政府参与地方应急救援成为一个稳定的制度化设计，《1950 年减灾法案》成为美国首个国家层面的应急救援总体政策，政府应急救援框架自此确立，其具体条款对该政策领域内所有随后的政府行动产生了深远影响。

20 世纪 50 年代到 80 年代，美国国会又通过了一系列法律拓展联邦政府对突发事件的责任范围，不仅覆盖人口规模更大，应急救援种类也更多样，不仅包括提供基本生活物品，还包括提供临时住宅、避难所、法律服务、失业保险、小企业贷款，等等，政府应对危机方法重心从早期“结构化控制（structural control）”逐渐向“非结构化措施（nonstructural measures）”偏移，其宗旨是通过区域划分法令、建筑法规、土地用途规划等方式让人们离开危险或高风险区域的做法，取代加固建筑物的做法。20 世纪 60 年代政策要求居民在选择居住地点和房屋时承担更多的责任，使得“非结构化政策要素”比“结构化改善”变得更加突出。[①] 这一变化被《1974 年减灾法案修正案》进一步固化，政府试图减缓危机冲击的思路逐步取代简单的应急管理，它明确要求地方、州和联邦政府根据未来可能发生的危机制定战略，强调以“多边机制（multihazard approach）”来管理危机。这意味着，以往那种针对不同类型特定突发事件制定不同管理策略的思路发生了改变，能够处理自然灾害或人为因素所致突发事件成为政府努力的新方向。到 70 年代末期，美国政府又发展出一套相对综合性的公共危机援助项目，但是因为具体责任被分散到了不同机构和部门，缺乏协调、各自为政、无人负责或机构轮流负责的危机管理局面引发了广泛批评，[②] 一个更有组织性、更连贯的应急管理过程得到普遍支持。[③]1978 年卡特政府发布 3 号组织再造计划(Reorganization Plan No.3)，着眼调整政府危机管理项目的结构、管理和运行，进而创造出一个全新政府机构，这就是著名的 FEMA。它被赋予了三项主要职责：动员联邦政府资源、协调各级政府行动与管理公私部门应急行动。美国历史

① Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M]. 2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc., 2011: 20.

② Popkin, Roy S. The History and Politics of Disaster Management in the United States, in Nothing to Fear, ed. Andrew Kirby[M].Tucson: University of Azizona Press, 1990: 101-129.

③ Stratton, Ruth M. Disaster Relief[M]. Lanham, MD: University Press of America. 1989.

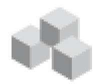


上第一次将国家层面的应急管理职能集中由一个政府机构来行使。

1988 年国会通过《罗伯特·斯坦福减灾与应急救援法案》进一步理顺了政策之间的关系，重新界定了“突发事件”情势以及公共部门在其中的责任和义务，更加强调“缓和（mitigation）”与“准备（prepareness）”的重要性。更重要的是，《斯坦福法案》确定了一个有关政府介入干预危机时机与方式的过程指南，还详细规定了应急响应责任从地方政府—州政府—联邦政府的转移过程。① 此后十年期间没有什么大的变化，因应对 Hugo 飓风不力遭到严重社会批评后，FEMA 制定了《1992 年联邦响应计划》，为联邦政府 26 个机构与红十字会的协同行动提供了明确的行动指南与指令，清晰界定了不同机构之间的职能与责任，将各种应急援助做了相应归类，并指定了不同突发事件领域的负责机构，联邦政府高效快速调配应急资源的步骤与过程也得到详细说明。

2001 年“9·11”事件再次开启了美国国家应急体系焦点、结构及其成效的讨论。② 尽管 FEMA 为核心的应急体系应对还算得当，但新的危机情势凸现出政府间的协调与沟通缺陷，公众普遍担忧这个国家没有做好准备应对下一次类似的灾难性事件，推动政府采取一系列步骤增强危机应对能力。③2001 年 10 月布什政府成立国土安全白宫办公室和国土安全委员会，2002 年 7 月国土安全办公室发布了一项国家战略用以指引国家应急管理运行的未来发展，其中心是将各式各样的联邦应急计划整合为一个单一的、全国性的突发事件管理体系，覆盖所有类型突发事件，不论其发生时间、地点和方式。国会应这一要求制定和通过了《国土安全法》（2002），随后国土安全部（Department of Homeland Security，DHS）成立，被授权领导国家应急管理体系，于 2003 年 1 月进入正式运行。FEMA 被并入其中成为一个职能机构，丧失了以前的独立地位，虽然它还可以调配更多资源做危机准备和应急响应工作，但不得不与其他机构竞争预算资金，这一点限制了它的机动性。2003 年 2 月布什政府发布的“国土安全 5 号总统令（Homeland Security Presidential Directive 5）”任命 DHS 部长为总联邦协调官，负责恐怖袭击、自然灾害等国内突发事件应对管理；要求 DHS 建构一个使得整个国家不仅可以准备和应对恐怖袭击、重大灾难和其他突发事件，还能够从中很快恢复危

① Federal Emergency Management Agency. Federal Response Plan: For Public Law 93-288, As Amended[M]. Washington, D.C.: Federal EmergencyAgency, 1992.
② Kettle Donald F. System under Stress: Homeland Security and American Politics[M]. Washington , D.C.: CQ Press, 2004.
③ Birkland, Thomos A. Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrohic Events[M]. Washington, D.C.: Geogetown University Press, 2007.





机管理系统。[①] 其后，DHS 开发出了一个“国家突发事件管理系统（Nationwide Incident Management System，NIMS）”，明确规定改善所有管辖级别内应急管理机构的行动原则和组织过程，其中一个核心特征是，当灾难发生时，一个统一的指挥体系可以立即成立，用于协调多组织跨部门行动，所有政府系统内应急管理机构必须服从 NIMS 条款规定才能获得联邦资助。[②]

2004 年 12 月新的《国家响应计划》被国会批准后，得到了 28 个联邦机构、美国红十字会、邮政部、国家与社区服务中心、国家灾害志愿者组织等签字认可，它要求所有联邦机构服从 NIMS 要求以增强应急指挥控制网络的统一性。《2004 年国家应急响应计划》还详细安排了全国性突发事件发生前、事中和事后的联邦资源调配。按照设计，在全国性突发事件的极端情形下，国家应急计划能够立即启动，并在官方宣布之前就能够采取响应行动。[③] 但是新的危机管理体系和响应计划在卡特琳娜飓风应对中问题重重，国会再次通过几项法令对国家应急管理系统做出一些行政与执行调整。其中最重要的是“2006 卡特琳娜飓风之后应急管理改革法案（Post-Karina Emergency Management Reform Act 2006）”和“国土安全部拨款法案标题 VI（Title VI of the Department of Homeland Security Appropriations Act）”，其中前一法案改变了 DHS 整体组织结构与运行，特别关注 FEMA 的角色和功能，FEMA 被恢复为负责各类危机准备与应急的领导机构，所有应急管理行动都归 FEMA 指挥，极大地提高了 FEMA 在 DHS 内的地位和自主性，其署长在重大突发事件发生时还会列席总统内阁会议；[④] 该法案还要求 FEMA 高层官员必须有应急管理经验，其他工作人员则要经过培训拥有一定的应急管理能力后才能履职，这一要求首次确立了 FEMA 招聘、晋升标准指引。

为适应这一法律变化，DHS 制定了新的《2008 年国家应急响应框架》，强调单一、综合性和合作性的同时，延续传统“自下而上”的政府分级响应路径：

① White House. Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5[EB/OL]. [2016-09-10]. http://www.whitehouse.gov/news/ releases/2003/02/20030228-9.thml.

② Sylves, Richard T. Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

③ U.S. Department of Homeland Security. National Reponse Plan[EB/OL]. [2016-04-17]. Http://www.lir.com/Information_Sharing/global/resources/fusioncenter/NRPbaseplan.pdf.

④ National Academy of Public Administration. Deparment of Homeland Security, Administrator, Federal Emergency Management Agency, Washington, D.C.: Prunesline, A Service of the National Academy of Public Administration[EB/OL]. [2015-11-27]. http://www.excellenceintransition.org/prune/prunedetail.cfm?ItemNumber=10784.

“无论是人为还是自然的突发事件，其响应责任从地方政府开始……”[①] 按照这一基础设定，大多数突发事件应该尽可能地在最低一级政府得到处置，更高层级政府则主要承担支持性和补充性作用；[②] 但对那些比较罕见的极端性灾难事件，联邦政府可以预先采取措施“动员和调配资源以便及时回应州政府请求”。[③] 因此，《国家应急响应框架》包含了一些条款以便联邦政府必要时可以快速介入，这是一种“自上而下”的政府响应方式。为了避免一些不必要的麻烦，该框架还明确指定联邦协调官（Federal Coordination Officer，FCO）负责总协调工作，当他作为 DHS 部长代表亲临灾害现场时，任何个人权威都不可以替代或凌驾于他之上。

总之，现阶段美国政府突发事件处置策略是过去历届政府规划和以往应急响应实践的自然发展结果，它表明地方、州和联邦政府层面的公共机构在帮助美国民众准备和应对突发事件情势时发挥着关键作用。政府提供了大量服务和便利使得公共部门、私人企业和个体能够处理自然灾难和其他人为危机。一套标准化策略和程序有助于政府处理各种危机事件，无论它发生在何时何地；一个单一的综合性危机管理体系便于应急处置机构之间实现更好的合作协调和跨部门沟通；因突发事件严重性和波及范围的差异，介入干预的政府层级也不相同，特别重大突发事件时地方政府可以请求联邦政府援助，而联邦政府也可以在必要情况下主动介入、“自上而下”地采取预防和应急措施。

实际上，美国危机管理法律体系建构和相应危机管理体系的调整历程同样也是其他国家的经验，即使有许多古代救灾减灾经验可资借鉴的中国，也是在一次次严重突发事件打击下，才渐渐推动现代意义的危机管理体系、运行机制和法律体系的建构和调整。这种情况很容易理解，因为危机情境很难长时期的吸引政府和公众注意力，即使是面对地震、大规模传染病，在各方协同合作解决了那些迫在眉睫的问题之后，政府过程、政治体系和政策过程很快就会将视野转向其他也许是更加迫切的问题。从公众角度看，灾难、事故、危机影响的都只是极少部分人，大多数人并不喜欢思考这些事情除非他们亲身经历。[④] 与危机相比，他们更关注医疗、养老、就业、收入等实实在在且不复杂的事务。

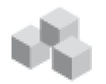
---

① U.S. Department of Homeland Security. National Reponse Framework, Washington, D.C.[EB/OL]. [2016-03-16]. http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf. 2008: 15.

② Sylves, Richard T. Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington,D.C.:CQ Press,2008.

③ U.S. Department of Homeland Security. National Reponse Framework, Washington, D.C.[EB/OL]. [2015-06-07]. http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf. 2008: 42.

④ Downs, Anthony. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle[J]. Public Interest , 1972, 28: 28-50.





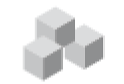
4.1.2　政府应急响应过程中的官僚制规范

美国政府应急响应体系建构与调整表明，该体系是各类不同机构、计划、规章和个体构成的混合体，每个部分都详细界定了公共机构在危机情势中的角色和职责。具体而言，该体系明确了政府干预的性质和范围，为政府各部门间和不同政府间协作提供了一个基本框架，为随后的政府行动提供了大致方向。无论是哪一个国家的公共危机管理体系，从整体上看，它与其他政府机构具有相同的基本特征，本质上也是一个官僚机构（bureaucacy），被官僚制规范 / 科层式规范（beauacratic norm）所主宰。[①]

“官僚”这一术语经常地带有贬低和负面含义，意味着错综复杂的规则、程序以及多余而重叠的机构，是僵化封闭、繁文缛节、混乱和麻木冷漠的同义词，被公认为是政府机构效率低下、浪费、不负责任的主要原因。[②] 但是，在 Weber 看来，“官僚”更重要的价值在于，它是一种高度理性化的组织形式，[③] 代表着一种组织人类行为以协调的常规有效方式完成复杂任务的通用途径，意味着人们能够整合各自行动实现原本不可能完成的社会目标。正因如此，官僚制组织在当代社会依然广泛存在，是现代政府体系内不可分割的构成。

依照韦伯理性官僚制模型，一个行政结构如果具备以下几项特征就是典型的官僚制组织 / 科层制组织，即明确界定的目标，专业分工，一个正式结构用以沟通组织各部门，一系列规章法令指引组织行为，强调专业训练、专业技能和经验。它存在两种极端情况，一个极端是僵化而垂直的官僚制组织，具有集权和等级制特征、自上而下的指挥链条，另一个极端是灵活而扁平化的官僚制组织，具有分散的结构形式，权力、责任和义务分布在整个组织框架中，高级官员依然承担领导角色，但他们更多的是协作而不是指挥，较低层级官员也不是简单地执行命令，还会参与决策过程。为了达成组织目标，所有类型的官僚组织都遵循一套固定标准运行程序，最大限度减小环境变化带来的不确定性；标准运行程序还有助于增进组织内沟通，每个成员很容易识别自己的上司和下级，知道自己的汇报对象和指挥对象；标准程序还有助于增强组织内部协调合作，每一个机构及其成

① Schneider Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M].2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc.,2011: 47.
② Meier, Kenneth J. and Laurence J. O’Tool, Jr. Bureaucracy in a Democratic State[M].Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
③ Weber, Max. From Weber Max: Essays in Sociology, Trans. H.H. Gerth and C. Wright Mills[M].New York: Oxford University Press, 1958.



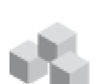
员都被赋予了明确职责，可以最大限度减少冗余和重叠。借助这一套标准程序，组织能够以前后一致的方式处理类似事务，增进组织效率。官僚制组织成员必须了解所在组织的标准程序和规则，特别是与其职位相关的标准程序，一旦需要，他们就必须明确无误地按照预定规则和适配步骤完成职责，“临场发挥”“即兴表演”“灵机一动”都是不被鼓励的行为。总体看，正式化与制度化规则是官僚体制的关键属性，旨在提供一个连贯、快捷而有效的政策执行范式。此外，官僚制组织有序运行还离不开专业知识、技能和经验的支撑，通过对某一领域的持续专注，官僚制组织能够高效处理与这一领域相关事宜，因此要求每一个职位任职者具有相关专业背景、知识和技能。

Goodsell 认为现实中完全符合上述特征的组织是不存在的，[①]相反更多存在的是处于“官僚化（bureaucratization）”过程中的组织，一个组织体现出的上述特征越多，它就越趋近于一个完全的官僚组织。[②]许多组织结构具有部分或全部这些特征，它们显然坚持着一些共同准则作为组织成员和组织行为的指南，最后产生出一套独特的行政行为类型，即“官僚行为”。正是这些官僚行为将官僚组织与其他组织类型区分开来。

综合考虑前文“应急响应程序和规范的制式化”和“政府应急行为演化”中的机构设置，政府应急管理体系基本符合官僚组织的一般特性。各国应急管理体系无论怎样分工、具体如何运行，它们都承担着相同或相似使命，即尽最大努力避免国民遭受自然灾害、瘟疫、安全事故、恐怖袭击之类事件的伤害，或者尽量减小这些事件造成的威胁和损害。为了实现这一目标，所有应急管理机构都应该完成四项具体目标：缓和形势、预防危机发生；为潜在危机事件的发生做好准备；危机发生后立即行动提供救助；帮助民众和企业从危机中恢复。[③]

这些目标的首次提出时间是 20 世纪 70 年代，从那时起，以美国为代表的发达国家中央政府就是这些目标和原则的坚定支持者，[④]鼓励各级政府和相关部门采纳这些目标，参与危机管理的大多数公共组织对此也持赞成态度，并以此为基础发展出无所不包的计划以应对和处理各种类型的危机情境。但是，危机管

① Goodsell, Charles. The Case for Bureaucracy[M].4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2004
② Downs, Anthony. An Economic Theory of Democracy[M].New York: Harper and Row, 1957.
③ Schneider, Saundra K. Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergency Norms[J]. Public Administration Review, 1992, 52: 135-145; Sylves, Richard T., 2008.
④ Waugh, William L., Jr. Living with Hazards, Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management[R]. Armonk: M.E. Shape, 2000.





理体系中的专业分工非常清晰可辨，不同层级政府在危机管理中有具体的角色和责任，在“自下而上”分级响应过程中得到体现：地方政府处于基层一线，针对突发事件最先采取行动，是公众、私人组织和政府之间保持联系的纽带；省级或州政府对省 / 州内应急行动发挥协调和支持作用，是地方政府与中央政府之间的桥梁；中央政府则为各级地方政府提供技术和资金援助，但是在大多数危机情况下，中央政府停留在幕后，为应急响应行动提供总体指南、金融支持、补充性援助，协调政府内部或政府之间的行动。①

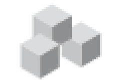
分级响应的机制设计与不同层级政府之间的职责分工有利于最大限度地利用公共资源：地方政府最了解危机情境和其他社会条件，省级或州政府可以为地方政府应急行动提供更多的设备和人力支持；中央政府居中协调并补充资源。相应地，每一层级政府的管辖权与各自职责相匹配，促进整个应急管理体系高效运转。这些都离不开一个正式结构的支持，诸如美国 FEMA、中国国务院应急管理办公室、日本内阁官房 & 内阁危机管理中心、法国内政部公民保护和危机应对总局等，它们将所有的应急管理机构联系在一起，使得应急管理行动变得更加稳定，当然，这一稳定性在不同层级政府有所差异。

在地方基层政府层面，突发事件危机准备和应急行动分散到多个机构，因此所有社区都必须明确知悉应急管理基本步骤以及对之负责任的具体机构。由此，突发事件来临时承担第一响应职责的是地方应急管理机构而不是地方行政部门。省级或州政府层面的该项工作定位比较清楚，各自负责应急管理具体运行，但要求必须设置一个单独机构负责危机准备和救助工作，或独立设置或置于其他部门内，或名“应急管理”机构、“应急服务”机构或名“民防机构”，负责省级层面的应急协调工作。中央政府层面只在特别严重危机事件发生时才承担领导指挥职责。

整个过程目标的实现依赖于“官僚式”能手和专家。各级地方应急管理机构应当拥有必需的行政与技术技能才能履行预先设定的应急救助任务，为此必须预留财政预算，招聘应急管理人才，购置应对独特危机情势的专业设备和技术能力，以及根据危机类型配置应急资源。② 由于财政预算限制等原因，许多基层政府无法一直保留应急管理队伍，即使有也可能只有一个或两个工作人员，不得不

① Federal Emergency Management. What We Do? Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security[EB/OL].（2011-04-21）[2016-08-07]. http://www.fema.gov/about/what.shtm.

② Comfort, Louis K. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination and Control[R]. Public Adminitration Review 2007（67）: 189-197.



利用警察和消防等机构人员，或者短期雇佣人员，甚至“借调”其他政府机构工作人员等方式来满足工作所需。美国情况如此，中国更是如此。直到目前，应急管理办公室依然是一个比较“虚”的机构，更多时候应急管理职能是通过与警察、消防、安全监督、食品药品监督、地方军队等其他政府机构的合作来履行的，应对具体突发事件时完全依托的是相关政府职能部门。

综上所述，政府应急管理体系具有“科层式”组织的基本特性，具有明确的职能目标和运行规范，强调不同层级政府和不同职能部门之间的职责分工，有一个类似于政府组织体系的层级结构，对如何准备、应急响应、相互协调等设置了一套正式规范、程序和法令；其职能履行的好坏取决于是否有一支装备精良、专业技能高超的队伍。目标、分工、层级结构、既定程序与规则、专业化队伍等特质使得政府应急管理体系具有“有序、稳定、可预期”等特征，使得不同层级的应急管理机构能以一种“相对一致而连续的”方式处置任何地点任何时间任何类型的突发事件。①

既然如此，为什么经过长久演化调整的政府危机管理体系经常无法迅速、有效地应对突发事件呢？主要原因是政府危机管理体系演化的参照对象是应急教训总结，试图按照过去的经验和教训来为未来的不确定性做准备，试图把不确定性转化为确定性，依照常规确定程序应对不确定性。虽说“前事不忘，后事之师”，但“时移而事易”，不同类型危机性质与情境差异甚大，特别是危机情势中的“人的行为”很难预测，严格依照官僚规范采取“相对一致而连续的”应急行动做法无疑是“刻舟求剑”。

4.1.3 政府应急体系运行假设与现实存在差距

有关政府应急行为演化和政府应急管理体系的建构清晰地表明，面对严重突发事件时，政府应急体系会涉及一系列复杂而广泛的运行结构和法规要求。但是这一复杂结构能否真正达到应急处置目标取决于以下几个基本假设：

最首要的基本假设是突发事件准备和应急响应工作最好在地方一级政府得到处理。② 人们相信基层政府官员非常熟悉其管辖区域内各种情况，因而也比较了

① Goodsell, Charles.The Case for Bureaucracy[M].4th ed. Washington,D.C.:CQ Press 2004.
② Federal Emergency Management Agency. Declared Disasters by Years of State, Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security[EB/OL].（2011-05-20）. http://www.fema.gov/news/disaster_totals_annual.fema, May 20, 2011.



解危机来临时民众的具体需求[1]，一旦危机情势严重性超出了他们的处置能力时，他们可以向其他地区或上级政府提出明确的应急物资、技术和人力资源要求。这种“自下而上”的政府应对危机方式足以应对各种类型的突发事件。

第二个假设是不同层级政府应该共同承担突发事件应急管理责任。没有任何一个层级的政府能够主宰或控制整个危机管理过程，即使危机情势要求省 / 州政府甚至中央政府介入其中，它们也不能取代或压制地方政府采取应急行动，所有层级政府都应该协同合作为受影响者提供救济，这种理念被称为应急管理的“共同治理（shared governance）”路径。[2]

第三个假设是政府应急管理体系内所有单位都很严肃认真地履行其职责，每一层级政府都必须拥有执行类和技术类资源以便履行其应急救济职责，为此每一层级政府都必须留出预算资金、招聘人员，制定危机准备和应急预案，储备必需的应急设备，技术专家也不可少。较低层级政府可以从上级政府那里获得一些援助，但是每一层级政府都必须要承担自身的应急管理职责。

第四个假设是相关政府官员理解整个应急管理体系的构成与运行，非常了解自己在其中的角色和责任，了解如何与其他相关机构对接。例如地方政府应急管理官员清晰地知道如何对突发事件做出立即反应，也清晰地了解如何配合上级政府参与应急的行动措施；而上级应急管理官员非常清楚自身是对地方政府行动的一种“补充支持”而不是“替代”。

第五个假设是中国各级政府应急管理办公室或者美国 FEMA 等类似机构能够有措施让各级地方政府承担其突发事件应急管理责任。但事实上，各级政府应急管理办公室仅仅是一个信息汇集和综合性协调机构，没有任何指挥权限和应急资源调配权力；而 FEMA 具有突发事件应急管理指挥权，可以要求州政府采取行动，但是在更大程度上，它对州政府和地方政府应急管理而言是一种“协调性合作参与（corporation and participation）”。

第六个假设是不同寻常的、波及范围很大的灾难事件发生后要求中央政府即刻做出反应并调配各种物资。一方面地方政府并不具备应对这种情况的能力，另一方面危机情势的严重性也不适合沿用“自下而上”的“政府间应急响应”模式。但中央政府迅速而直接的救援行动必须和当地政府、企业密切合作才能更有

① Schneider, Saundra K. FEMA, Federalism, Hugo, and ‘Frisco’[J]. The Journal of Federalism 20 (Summer) 1990: 97-116.
② Sylves, Richard T.Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

效地遏制突发情势。

最后一个假设是应急管理体系之外的人员和机构也比较理解该体系的构成与运行。应急管理官员负责组织动员和协调政府应急响应行动，但是他们不可能完全承担所有的救助行动，其他政府机构、企业部门和民众必须参与其中，如果他们不清楚甚至绕过应急体系应有的运行步骤与程序时，就会出现困惑与无所适从等问题，严重者甚至会导致整个应急体系陷入崩溃。特别地，当人们不确定政府应急行动是遵循标准的“自下而上”过程还是“自上而下”程序时，就会导致反应迟缓和混乱。①

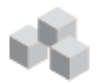
上述假设表明，理想情况下，一个协调良好、完整统一的应急管理体系可以自动处置任何时间发生在任何地方的任何突发事件。但现实很骨感，政府应急管理体系的实际运行与构想设计完全不同，也许“分散的”“不协调”“资金不足”“不被信任”等词汇才是对政府应急管理体系的准确形容。这些负面评价是如何形成的呢？具体原因如下：

（1）不同层级政府对应急管理责任、分工与成效抱有不同期待和看法，都倾向于从自己所处位置来看待整个应急过程。地方政府认为只要中央政府介入应急管理工作之后，自身责任即告结束，②但中央政府应急管理官员却不这样认为，它们把应急管理体系视为一个团队，强调不同层级政府承担着相互分离但又相互依赖且连续的义务。这种认知差异直接影响政府应急管理体系的运行效率。

（2）应急管理机构经常不能与其他参与机构的行动协调一致。理论上各机构应该在各自管辖范围内动员和组织应急资源，因此也就只能控制自己的行动而不能干涉其他机构的行动。一个应急管理体系涉及的机构和人员太多，每个机构都有自己的规则、法律和法规要求，领导风格、人事管理和组织结构也各不相同。应急管理官员发现很难甚至不可能协调整个响应过程。

（3）资金不足是困扰应急响应系统的一个难题。基层政府层面应急管理机构的财政预算非常有限，工作人员也多是兼职；更高一级政府的应急管理机构面临的情况也差不多。美国大多数州政府在做支出预算时，应急准备工作是最后被考虑的对象，FEMA 也只有有限预算用于其日复一日的应急管理工作。③中国中

① Sylves, Richard T. Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.
② Schneider, Saundra K. The Disastral Response to Hurrican Katrina: Blame It on the Bureaucracy? In Emergency Management in Higher Education[M]. ed. Jessica A. Hubbard. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute, 2008: 113-131.
③ Waugh, 2006; Federal Emergency Management Agency. About FEMA, Washington, D.C.[EB/OL]. http://www.fema.gov/about/index.





央财政“公共安全”全部支出预算在 1.3% 左右，地方政府财政没有单独列出的“公共安全”支出，例如四川省将之列入“一般性公共服务”，与“行政运行、行政执法、社会治理”在一起共同占预算支出的 13% 左右，推测用于突发事件应急管理的预算比例不会太多。换言之，任何一级政府都不会把资助危机准备和应急响应放在优先地位。

（4）与应急管理成效还没有得到广泛认可有关。目前社会对应急管理机构和人员的评价不是很高，特别是当一些不应该出现的悲剧（如卡特琳娜飓风灾难和上海外滩踩踏事件）发生后，应急机构经常得到的是“缺乏准备”“应急不力”的总体印象。Bandy 和 Kettl 等人这样讥讽：应急管理机构就像一个垃圾场（dumping groud），里面充斥着找不到其他工作的退役老兵或政治痞子（political hacks）。① 这一说法过于极端了一些，却也说明应急管理机构缺乏具有应急知识、技能和能力的人员，从业人员要么能力不足、资质不够，要么缺乏应急培训，逐渐地形成了“应急管理体系无能、低效的印象”，②这一“刻板”印象在重大突发事件带来的压力、紧张和疲劳氛围中会被夸大。

4.2　人在危机情境中的行为激发应急规范

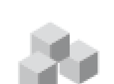
依照默顿结构功能论观点，在日复一日的生活与相互交往中，人们对生活和与其他人的关系形成了一种稳定认识和预期，指引和帮助人们相互之间达成合作。③ 例如最简单的排队、等候绿灯等行为，这些行为既便利了服务一方，也隐含着一种合作框架，不同的人在其中都可以实现自身目标；如果所有人都服从交通规则，那么相互之间会形成一种对方行为可信赖的预期。有的信任和预期以一种约定俗成的方式得以遵从，例如风俗、道德，有的则通过合法途径变成一种强制要求，例如法律、规章或政策。

主流社会规范的存在并不意味着所有的人都会服从一种广为接受的规则或道德风俗，比如插队、闯红灯等行为。那么是什么导致了违规行为呢？或许是因为

① Bandy, Lee. Bungled Management, Disrespect, Scandal Mark Relief Agency’s Past[N]. The State, 1989-10-29(A1): Kettl, Donald F. Is the Worst Yet to Come? In Shelter from the Storm: Reparing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 273-287.

② Sylves, Richard T. Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

③ Merton, Robert K. Social Theory and Social Structure[M].New York: Free Press, 1957.



有急事，或许是认为违规也不会有什么严重惩罚，也或许是没有监督……推而广之，大多数人都会服从传统行为规范和价值，是因为他们认为这些规范和价值有助于增强与其他人的亲密联系与信任关系。由此，传统规范、价值和预期为全体社会成员创造出一种连续性与规律性氛围，也为社会与政治体系提供了稳定性和有序性。

人际互动关系通常需要遵守既定的标准及社会规范，但是一旦有超出预期事件发生，这种标准互动形式就会陷入混乱中。比如，核心技术人员跳槽离开，银行突然终止授信额度，等等，都可能导致混乱，人们一般都不希望这类事情发生。但是这类事情一般都被控制在比较小的范围之内，不会引发社会规范的根本性变化。而另外一些非预期事件的后果却非常严重，导致广为接受与理解的规范和价值似乎变得不再具有关联性，那些受到事件直接影响的人突然遭遇难以想象和难以理解的情境。他们要尽力了解发生了什么，有些人可能徘徊四顾找寻事件发生原因或者行动指南，有些人则可能会产生不寻常行为，还有极少数人会参与到一些非常规甚至劫掠暴乱等非法行为中，因为他们认为没有必要继续遵守传统行为标准了，比如不再服从警察命令甚至袭警，8·4 伦敦骚乱如此，4·27 巴尔的摩骚乱同样如此（见专栏 4-1）。

专栏 4-1　8·4 伦敦骚乱 & 4·27 巴尔的摩骚乱

2011 年 8 月 4 日，非洲裔黑人马克·达根乘出租车在街头遭警方拦截，警方怀疑达根非法持有枪支，达根不服从警方指令，反而向警察开枪，导致一名警察受伤。双方随后发生枪战，达根身中两枪当街身亡。两天后，有 300 人左右聚集在伦敦托特纳姆路警察局附近抗议，但是当晚抗议活动演变为暴力事件，抗议者向警察投掷砖块、酒瓶和鸡蛋等物品；100 多名“年轻人”趁着夜色焚烧警车、公共汽车和沿街建筑，切断交通、占领高速公路、劫掠店铺，年龄最小者还不到 10 岁。2015 年 4 月 12 日美国黑人格雷在巴尔的摩遭警方查问时试图逃跑，被警察逮捕一周后因脊柱严重受伤不治身亡，市民走上街头抗议格雷的“非正常死亡”；4 月 27 日格雷葬礼后抗议演变为骚乱，抗议人群与警察正面冲突，焚烧警车、打砸商铺、袭击警察，随后该市被宣布进入“紧急状态”。

严峻形势下，当人们行为存在失常、混乱或随意的可能性时，基本不可能准确预测人们在非预期事件后的行为走向。一种相对不变的行为序列——集体行为



（collective behavior）经常在类似情境中的出现为其提供了一种预测可能。在社会学家眼中，集体行为被界定为“非组织化的相互关系和行为模式”，①Mcphail 认为当破坏规模达到扰乱人际互动关系和更广泛的社会行为规范时，集体行为最容易发生。在此情境下，与传统社会准则的脱节很容易推动产生新的规范和价值，这就是集体行为自身。②

地震、海啸、爆炸、恐怖袭击、枪击案等自然或人为的危机会对环境造成显著的扰乱，这种扰乱显然不同于一场重大交通事故造成的扰乱，被波及的人们无可选择，日常生活和社会运行秩序陷入紊乱，人们不得不去处理，严重时会怀疑既存的行为规范和社会价值，反过来刺激集体行为出现。集体行为逐渐产生出一套引导特定人群行为的新规范，被 Schneider 命名为“应急规范（emergency norms）”，③它有助于遭受危机事件打击的人理解到底发生了什么，给予人们度过艰难情境的信心，指明适当的行动准则。当情势稳定且恢复到危机发生前的状态时，传统社会规范回归发挥作用，应急规范则逐渐被搁置一边。总体看，应急规范在危机情境中发挥着引导人际互动行为的功能，虽然相对短暂，但人们普遍认可和接受。④

集体行为和伴随而来的应急规范是一种自然现象，它反映出人们与生俱来想要理解和解决混乱迷茫的渴望，⑤人们积极参与各种有利于克服困难的响应行动，并发展出一些新的行为模式。这些创新性行为模式稳定后，人们愿意将它们具体化为应急规范，促进尽快恢复常态生活秩序与节奏。人类对危机的响应是围绕着“应急性群体规范（emergent group norm）”发展而进行的，这些规范是大规模、持续不断的群体行为过程的直接成果。但是，危机情势是否发展出应急规范？应急规范的确切内容是什么？应急规范会引导人们如何行动？这些问题也都充满了不确定。

在大多数突发事件中，受影响的人群发展出来的应急规范与日常生活中的行为准则比较接近，比如有序撤退、有序疏散人群、志愿救助行动等，⑥此时应

① Weller, Jack and Enricao L. Quarantelli. Neglected Characteristics of Collective Behavior, American Journal of Sociology 79 (Nov), 1973: 665-686; Lofland, John. Collective Behavior: The Elementory Forms, in Social Psychology, ed. Morris Rosenberg and Ralph H. Turner[M].New York: Basic Books, 1981: 411-446.

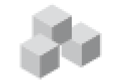
② McPhail, Clark. The Myth of the Madding Crowd[M]. New York: Aldine de Gruyter, 1991.

③ Schneider, Saundra K.Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M].2nd. New York: M.E Sharper, Inc., 2011: 57.

④ Dynes, Russell R. Organized Behavior in Disasters[M].Lexington: Health Lexington Books, 1970.

⑤ Quarantelli, E.L. Response to Social Crisis and Disaster[R]. Annual Review of Sociology 3, 1977: 23-49.

⑥ Tierney, K., Lindel, Michael K. and Ronald W. Perry. Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States[M]. Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 2001.



急群体的行为通常是积极且具有价值的，能够促进事件所在社区采取建设性措施克服混乱。①但在极小部分危机情境下，集体行为发展出来的“应急规范”与传统社会准则和行为模式之间存在冲突，其表现形式多种多样，从公开的口头不满意、争论到暴力冲突等引起社会动荡的极端行为。②在这一过程中，唯一可以预测的是，“应急规范”会作为危机的副产品自动出现。

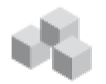
4.3 应急规范与官僚规范之间的差距及其后果

依据上文所述，“官僚规范”是政府应急响应系统的运行基础，有利于动员、组织和执行政府等公共部门采取应急救助行动。“应急规范”是突发事件来临时让受影响人群的行为出现某种结构化模式，为人们提供行动指南以便他们能够克服迷茫、断裂和混乱等情势。在重大突发事件中这两种规范都有极端重要的意义，离开了它们，政府机构和受影响人群都没有办法处理危机情势。但问题在于，这两种规范有时并不一致，甚至存在巨大鸿沟会给整体应急管理行动造成严重影响。

4.3.1 应急规范与官僚规范之间差距及其成因

政府成功应急响应的关键有赖于突发事件之后人群集体行为与应急预案符合的程度，一方面政府各应急部门发展出的标准运行程序、制式化对策和约定俗成的过程用以应对每一个突发事件，这些“官僚规范”是政府应急管理系统的基础，但是一些重大突发事件情势特别复杂、难以处置，官僚规范和约定俗成的行为模式难以被应用于其中，一种新的临时性规范即“应急规范”③就被发展出来作为受影响地区的行为指南。如果“应急规范”与“官僚规范”之间的距离过大，应急管理过程就会崩溃，进而导致对政府行为的广泛不满和批评，比如美国应对卡特琳娜飓风的失败原因就与行政失败有关。如果危机情境与之前应急预案基本一致，“应急规范”和“官僚规范”之间的距离就相对比较微小，政府部门就能够依照制式程序做出高效反应，危机响应和危机恢复过程也会相对平稳顺

① Kartez, J.D. and M.K. Lindell. Adaptive Planning for Community Disaster Response, in Cities and Disaster: North American Studies in Emergency Management, ed[M]. Richard T. Sylves and W.L. Waugh, Springfield: Charles C. Thomas, 1990: 5-31.
② Neal D.M. amd B.D. Phillips. Effective Bureaucratic Management: Reconsidering the Bureaucratic Approach, Disaster 19, 1995: 327-337.
③ Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M].2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc.,2011: 6.





利，也就很少有媒体和公众注意到其中的政府行为，最后整个危机管理过程被认为是成功的。某种程度上，正是指引政府行为的“官僚规范”和应危机影响地区民众诉求而产生的“应急规范”之间的差距大小决定着政府危机管理成效的多样化表现。

危机性质和影响范围、政府对危机准备情况、沟通与协作水平、政府应急响应系统目标、受危机影响人群的主要价值取向和行为模式等因素都对“官僚规范”和“应急规范”之间的差距施加影响。其中的每一个因素都会影响人群行为与政府机构行为之间的一致性，进而决定政府应急响应行动的成功或失败。其影响因素具体如下：

（1）危机严重性显然是影响两类规范之间差距大小的首要因素，危机越严重差距越大甚至相互对立，危机事件越不寻常就越可能导致民众行为脱离日常行为规范，政府行为也越不同于日常标准运作程序。无论是公众还是政府相关机构都不愿意谈论重大突发事件发生的可能性，因为从客观上来讲它们都很难预测，经常是毫无预兆地突然降临，造成大范围的环境破坏，有时甚至伴随着社会结构的重大变化，进而导致受危机影响区域的群体行为千变万化。常态化行为被不同的形态与模式替代，其唯一的共同之处是它们无法被应急预案预测。例如，没有耐心等待政府救援，抢购物资，外部人士也将之视为生意良机。6·24 甘肃兰州局部自来水污染后，受影响区域居民一窝蜂涌进超市抢购饮用水，有些商铺趁机涨价，平日卖 1 元的矿泉水涨价到 5 元。这些行为按照供求关系而言是可以理解的，但是与应急预案设想的居民日常行为显然不一致，政府机构必须处理这类行为，一方面是及时调运所需物资并分发至受影响者手中，另一方面是严厉打击这类行为，兰州局部水污染事件中有 5 家商铺因为哄抬水价而被罚款 1 600 元。另外，重大突发事件对应急管理机构提出的很多要求超出了机构人力和物资可承受能力，以致无法按照应急预案行动。

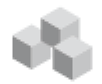
（2）政府的危机准备如危机应急演练情况与两类规范间的差距成反比。政府应急预案建立在一个假设前提下，它认为政府机构已经预测和准备好所有可能出现的意外事故，并在此基础上发展出一套标准化制式反应程序用以处置不同类型的意外事件，并且将这些程序整合成为应急机构的基本行为。它还假设所有参与机构非常清楚地了解和理解各自的角色和承担的职责，并且有承担职责所必需的

技能与资源。不过这些假设经常不符合实际情况，真实世界的政府应急管理是变化无常的，没有连贯性。有些政府机构非常重视应急工作，发展综合性应急管理计划，投入大量资源缓和危机情势，包括人员疏散或撤退路线设计、突发事件应急演练等。但是有的机构就不是很重视这一工作，其应急管理计划不完善或者局限在很狭窄的范围内，也没有很好的应急训练计划，在该地区危险可能性的公众告知方面也甚少作为。

（3）应急管理系统内的沟通与协作水平是两类规范差距不可忽略的影响因素。脱胎于官僚制的应急管理系统也是以一个假设为设立依据，即各个构成部分相互之间可以有效沟通。事实上，沟通渠道在重大突发事件中有可能中断，特别在极端混乱和压力情境下，跨机构、跨地区协作行动也会加剧沟通困难。一旦沟通网络中断，政府官员就接收不到其上级指令，也无法向下级发布指令，应急管理参与机构既不知道自身应该承当的责任，也不知道如何采取与整个应急系统一致的行动。当危机情势发生变化时，不同机构角色与责任也会做相应调整。但一旦沟通不良，无论是“自下而上”的分级响应过程还是中央政府“自上而下”地主动干预，不同层级政府之间的协作都会陷入瓦解，导致政府行动杂乱无章、缺乏组织化，给民众期望带来负面影响，更加凸显出社会紧张、不确定和绝望等心理感受。

（4）政府应急管理系统的核心目标如果总是不断地调整变化，官僚规范与应急规范之间的差距毫无疑问会越来越大。美国 FEMA 就是这样一个例子，美国政府当初设立这一机构的初衷是为了处理各种灾难性危机，核弹袭击、与自然灾难有关的应急响应自然也成为 FEMA 的管辖范围，在大家看来，把这些事情交给 FEMA 统一处理是一种“最实际和最有效的”方法。[①] 但是 20 世纪 80 年代之后，FEMA 对危机准备和保护民众不受核战危害倾注了更多关注，这一调整反映了当时美国领导人政策考虑与资金支持的优先顺序，进而造就了一个着眼于核攻击准备的应急响应系统，[②] 以致 20 世纪八九十年代期间美国应急救助系统难以有效应对比较严重的自然灾害，社会要求改革国家应急响应系统的呼声持续高涨。20 世纪 90 年代早期对 FEMA 的领导人员、工作重心、组织结构和运行机制做了

① May, Peter J. and Walter Williams. Disaster Policy Implementation: Managing Programs Under Shared Governance[M]. New York: Plenum Press, 1986.
② National Academy of Public Administration. Coping with Catastrophe: Building an Emergency Management System to Meet People’s Needs in Natural and Manmade Disasters[R]. Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1993.





大幅度调整后，詹姆斯·李·维特（James Lee Witt）被任命为 FEMA 署长，他认为 FEMA 压倒一切的使命是“为所有危险的、综合的应急管理提供领导和支持”①，设立了缓和、准备性训练、应对和恢复等三个管理局，并重新把应急管理重心集中到国内自然灾害等重大突发事件上②。“9·11”事件之后，美国应急管理系统重心再次从自然灾害转移到反恐怖主义领域，FEMA 连同其他 21 个应急管理机构全部编入 DHS，FEMA 不得不与反恐、监控边境非法活动、保障公共交通系统安全等争夺关键资源和政治影响力，不得不与其他承担着多重政策目标和责任的机构合作，完全丧失了对危险缓和和应急响应的控制能力。③卡特琳娜飓风的打击让美国不得不思考自然灾害等的应急处置问题，FEMA 重新被赋予自治权，在 DHS 内的组织地位也大幅提升，综合性危机管理功能重归 FEMA 管辖，FEMA 再次成为各种类型危机应对的领导机构。不过，DHS 部长对国内突发事件管理承担主要责任的制度设计，使人们对 FEMA 角色持有疑惑态度，有学者认为FEMA 署长仅仅是一个应急管理行动的“总顾问”而非“领导机构”，④地方政府由此很难判断应该听从哪个机构的指令。

（5）受影响者的价值取向与行为模式对官僚规范和应急规范差距方面的影响也不可小视。具有悠久合作互助传统的、联系紧密的社区在突发事件来临时更倾向于提供相互支持、维持社会秩序，该类社区因此很容易恢复常态。而那些较少形成内聚性的社区，或居民流动性较强的社区，居民相互之间还没有形成稳定联系，社会规范要么尚未广为人知要么尚未形成，居民处在不利情境中很难找到社区内部支持，很容易打破之前形成的或多或少的行为规范，为确立新的人际互动规范创造了一个空白状态（empty slate），“集体行为”发生可能性增大，并使之与政府应急响应政策之间的偏离程度扩大。另外，对于经历过类似危机的社区而言，居民也基本形成了一些应对能力，过去的经验能够在心理上引导他们采取一些行动以尽快恢复常态。虽然有研究表明，先前经验可能有帮助但也可能没有任何帮助。⑤那些从来没有经历过类似突发事件的社区，居民既不了解发生了什么，

① Witt, James Lee. Foundations of the Future[J]. National Hazards Observer 1993, 17(6): 1-3.(pp.1).
② Sylves, Richard T. Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.
③ Harrald, John R. Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of The Annals of the American Academy of Political and Social Science , 2006, 604: 256-272.
④ Sylves, Richard T. Disaster Police and Politics:Emergency Management and Homeland Security[M].Washington, D.C.: CQ Press, 2008.
⑤ Palm, Risa etc. Earthquake Insurance in California: Environmental Policy and Individual Decision Making[M]. Boulder, CO: Westview Press, 1990.

也没有任何过去经验可以遵循，那么人们的行为就存在很强的不确定性和脆弱性。凡此种种均会产生许多形态各异的互动模式，基本无从预测。相应地，应急机构官员也没有预先确立的程序或预案来应对这些新的、不同形式的居民行为。一旦这一情况发生，政府预案和人们实际行为之间的不一致随之产生。

总体看，上述五个要素影响着政府机构和受危机影响人群应对危机情势的方式，任何一个都可能扩大政府行为和群体行为之间的差距，官僚规范和应急规范之间的差距也会扩大，特别是在完全超出预料的严重危机发生之后，受到影响的社区及其居民完全没有经历过类似事件、政府准备不充分也不合适的情况下，这一差距会达到极致。

4.3.2　应急规范与官僚规范之间差距造成的后果

“应急规范”和“官僚规范”的不符合对参与应急管理的公共机构运行有直接影响，会阻碍地方政府第一时间动员应急行动、妨碍确认危机影响区域内的最关键问题，导致一些原本在基层政府就能解决的问题却要上一级政府协调沟通。

前文提到，地方基层应急管理机构通常工作超负荷、人手不足、资金匮乏，为了更有效地运行，它们不得不期待危机影响地区人们对官僚规范的服从，且行为有序，但这恰恰是应急规范所打破的，一些集体行为如抢劫，会直接损害地方应急管理机构的运行效率。当应急管理机构忙于阻止抢劫、维持社区秩序的时候，它们不可能去做财产损失和人员伤亡等方面的评估工作。

两类规范的矛盾也会影响更高一级政府的干预行动。首先，如果上一级政府从基层政府那里得不到危机事件的一手关键信息，就不会调配更多应急资源做支持；其次，当地方应急管理机构行为经常偏离应急预案的时候，会给上一级政府制造更多问题，比如地方政府经常认为自身是在与其他地区竞争应急资源物资，所以在上报危机信息的时候有夸大危机严重性的行为倾向，有时候地方政府还越级直接到中央政府寻求更快速的资源支持；再次，上一级政府的应急管理机构也面临与基层同行一样的问题，人手和投入都不足，对真实世界的危机是缺乏准备的，因此它们经常不能及时调适其运行机制以适应危机情势，也无法满足超出预期的集体行为要求；最后，当基层政府及其更高一级政府都无法有效履行其应急管理职责时，也不可能设想中央政府能够提供增援。即使中央政府介入干预，甚



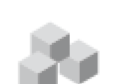
至采取了第一反应行动，也不意味着这是中央政府的职责，如果中央政府被迫采取第一反应，其原本应该承担的其他重要职责就会受到影响，也会影响整体应急管理体系的运行效率。

官僚规范和应急规范之间差距的性质和大小会对应急行动产生非常复杂的后果。从该角度看，要求每一个人从一开始就竭力阻止这一差距的出现是合理的，但很难做到。因为这一差距的产生是重大突发事件情势的自然结果，考虑到政府间框架中公共政策过程的困难，以及来自于官僚机构行为和危机影响人口行为之间差距的困境，应急预案和现实危机情势之间的不一致并不是多么令人吃惊的现象。相当多的研究证实，不同层级政府同时参与政策过程时，政府间联系和政策执行的矛盾冲突是无可避免的问题。[①] 不同层级政府都有其数量繁多的资源、能力与支持系统，对政策执行有各自的观测视角和看法。针对同一社会问题，不同层级政府虽然存在纸面上的明确分工，但在政策执行过程中却从来不会完全遵循这种分工，到处充满了分割和断裂，社会保障、医疗政策、环境保护、教育监管等领域如此，应急管理也同样如此。从政策法规看，不同层级政府的应急管理责任是清晰的，且存在一个完美融合的架构来指引具体的应急响应行动，不过具体行动中的权威和责任界限却是不清晰的，沟通渠道是杂乱的，协作路径是阻塞的。

而危机情势又是不可预测的，危机类型又是如此繁多，一个社区可以按照发生概率针对一件或两件危机做好准备，但是结果发生的却可能是其他类型危机。有的危机破坏严重波及范围广，有的则很轻微仅限于特定范围。对于影响范围广泛的危机，需要跨地区、跨部门合作行动，这些机构和部门的具体情况也千差万别，有些机构设备精良且有准备，而有的机构则缺乏人员资金设备，危机准备严重不足。此外，每一个危机情境的独特性都会加剧政府应急行动的不确定性，应急救助行动也不会依照同一种方式得到执行。

理解应急规范和官僚规范之间的差距对于理解政府应急反应模式至关重要，这一差距在不同危机情境下表现不同，进而创造出不同的应急政策执行模式，大致可归结为“自下而上”、“混合”与“自上而下”等三种模式，但这三种模式并

① Pressman, Jeffrey L. and Aron Wildavsky, Implementation. Berkeley: University of California Press, 1973; Matland Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2): 145-174; Mischen, Pamela A. Intraorganizational Policy Implementation Research: Theory and Method[J]. Journal of Public Administration Research and Theory 2007, 17(4): 553-556; Robichau Robbin Water and Laurance E. Lynn, Jr. The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link[J]. Policy Studies Journal, 2009, 37: 21-37.



不代表预先设定的政府间行动系统，相反，它们只是对突发事件应急管理人员实际行为的一种描述，突出了显示出应急管理和事后恢复过程中不同的政府间的动力机制。在 Schneider 看来，两类规范之间距离的大小对应着三种政策执行模式，描绘出了一幅政府危机管理的整体图景，它显示应急预案能满足实际危机情势需求的程度及最终结果的成与败，[①] 具体如下：

（1）当两类规范之间距离比较小的时候，政府政策与制式程序可以为人们提供明确的行为指南，不存在疑惑与延迟，政府能以相对程序化的简洁方式回应危机情势，所有相关应急管理部门依照应急预案设定的职责权限合作共事、有条不紊地采取行动。

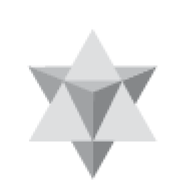
（2）有些突发事件会导致两类规范之间差距增大，相互之间有很多不一致但还没有到相互之间完全对立的程度，它会导致应急行动陷入缺乏明确指南和资源支持的模糊状态，但是危机事态要求相关机构采取行动，所以不同层级政府和不同类型机构都努力按照自己的理解采取措施，这些缺乏协作的散乱行动很难有效应对危机。

（3）还有一些重大突发事件导致两类规范之间产生难以逾越的鸿沟，政府面对这些突发事件完全没有可能依照设定的程序步骤行动，应急预案根本就没有提供缓和危机情势的措施，地方政府因为本身就是受害者而丧失了能力和意愿处置危机，或者它们丧失了权威。为了保护自己或家人的生命和财产、获得尽可能多的有限物资，人们的行为变得具有攻击性，有时甚至拒绝服从官方指令。例如，5・12 汶川地震后，略阳县法院的朱 × 安、略阳县城市监察大队的杜 ×、略阳县中药材技术推广处主任姚 × 浪等人，利用私人关系为自己的家人和亲属抢领十分紧缺的帐篷，被举报后被处以行政警告、党内警告等处分。危机情势使得中央政府不得不介入控制整个过程，“自下而上”分级响应机制转换为“自上而下”的政策执行过程。

综上所述，官僚规范与应急规范的差距是应急管理过程的关键构成，它决定着哪一种政策执行方式会得到实施，并直接对政府应急管理过程产生“指南针”效应，影响稀缺性应急物资分配、决定着受害者获得帮助的速度与效率、影响公众对政府应急能力的评价，以及影响应急管理最终成败。

① Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M]. 2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc., 2011: 60-61.





4.4　基于不同规范的政府应急管理效率悖论

尽管政府应急管理系统面对不同类型危机事件时的措施、程序和步骤基本相同，但公众对政府应急管理绩效的评价却千变万化。其根源在于应急管理过程中的官僚规范与应急规范之间差距的大小不同。官僚规范充满着现代大型组织内官方行为的典型特征，如规则、监督和标准运作程序，引导政府面对危机情境及其后续的行动方向；应急规范则由大量非正式行为标准构成，来自于危机发生后一段时期内的不确定，为受危机影响人群指引行动方向及其意义。

当两种规范汇聚一处时，若其差距相对比较小，应急响应过程就显得平静和顺畅，政府行为和危机影响人群行为都比较平和有序，危机情境会以比较常规且标准的程序得到处理，公众普遍认为这种应急管理是成功的。它的特征是应急管理机构采取的行动措施与公众期望一致，整个应急响应过程相对平静，公众对政府绩效的印象是正面积极的。然而，当官僚规范与应急规范之间的分歧非常显著，应急机构要么缺乏准备，要么准备的危机类型不会发生，应急响应过程七零八落。此时，公众行为模式与传统规范迥然不同，在此环境中，官僚行动步骤与受危机影响民众行为之间不存在任何联系，此时政府应急管理被广泛认为是失败的。

更多的危机情境介乎于上述两种极端情况之间，对于一些危机情境而言，政府应急预案行动似乎与公众期望完全一致，尽管存在迷茫、杂乱和无序，但是并不会妨碍公共部门按照预定的应急管理方案采取措施；应急救助行动依然沿着自下而上的分级响应方式平稳而有效地展开。而在另一些危机情境中，政府应急管理系统基本按照计划运行，只是政府预定方案与危机影响地区人们的行为之间存在不一致，应急响应成效变成一个公众关注的问题。一方面政府采取措施要么太慢要么不适合危机情势，另一方面公众对政府行动抱有不切实际的期盼，从而引发公众对政府行为混乱的严厉批评。

幸运的是，政府应急管理系统多数时候运行得比较顺畅，有问题的应急响应行动比较少发生，完全失败的应急行动则很罕见，不过一旦发生就会对政府运行造成长久反响。政府应急响应成效的不均衡分布给公共应急管理系统造成了一个困境，即应急管理体系运行顺畅时，得不到广泛关注和媒体宣传，因为应急管理官员以高效的常规方式履行其职责，不存在“轰动性”的“故事”情节，大众媒

体对此基本不感兴趣，普通民众也注意不到这一点，此时，大多数民众意识不到政府应急响应系统已经启动且运行顺畅。只有极少数重大突发事件发生后，公众注意力才会集中到应急响应过程上；只有当应急管理行动成为新闻时才能被媒体报道，比如应急管理系统运行方式与以前预计的完全相反，政府应急预案与人类行为之间存在巨大偏差，等等。由此，波及范围广泛的重大突发事件影响会持续很长时期，塑造着对应急管理系统、政府绩效和能力的公众认知。

从表面看，政府应急管理的成功或失败是与突发事件规模相关的一个副产品，政府应急管理系统能够处理小规模突发事件，而在处理重大突发事件时则可能部分或全部失败。不过，这种简单相关的背后隐藏着另一个事实：官僚规范和应急规范之间差距的大小才是决定政府应急响应成效的关键。比如，H7N9 禽流感来袭时，政府采取的公布疫情基本情况、传染途径、预防方法、医疗资源配置等应急响应措施，与公众期待基本一致，在疫情发展的数月时间内，既没有滋生恐慌情绪，社会秩序也基本稳定，获得了国内外一致赞誉。

但也有一些危机虽然规模较小且孤立发生，却依然导致官僚规范和应急规范之间的差距扩大，严重影响应急管理绩效。河北邢台七里河大贤村于 2016 年 7 月 20 日深夜遭洪水侵袭，致 8 人死亡、1 人失踪、多名儿童身亡。当时无论是官方机构还是受影响的民众都对危机情境束手无策。7 月 19 日邢台市气象台把暴雨预警信号从黄色升至橙色，依照《河北省暴雨灾害防御办法》，市县级政府进入应急响应状态，各部门和单位按照应急预案做好抢险救灾各项准备。从信息发布看，气象台每两小时通报一次雨情，并通过电视台、微信、微博等信息渠道对社会传播，但由于地方政府对防汛形势失于判断，未能及时转移群众导致严重伤亡，引发社会严厉批评。7 月 23 日邢台市委市政府召开新闻发布会，市长就三个问题向全社会道歉，① 并对抗洪不力责任人做出停职调查处分。

虽然两类规范差距大小和突发事件严重程度是两个单独变量，但相互之间也存在联系。特别重大的灾难性事件确实更具备促使两类规范差距扩大的条件，给社会安排、政治机制、正常人际互动模式带来严重压力。在此条件下，人们遵循在他们看来很理性的行动方针，采取积极行动帮助那些受危机影响的人们，② 但这些行动却会扩大公众行为和政府机构行为之间的差距。行政管理人员和公共部

① 即对雨势判断不足，各级干部应急能力严重不足、灾情信息核实上报不及时、不准确。
② Aguirre, B.E. Emergency Evacuations[J]. Panic and Social Psychology, Psychiatry, 2005, 68(2): 121-129.





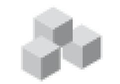
门力图保持社会秩序以便能保留预先确定的应急方案和标准运行程序，但问题在于，严重危机情境中，行政机制要么已经被损坏了，要么就是不符合危机现实要求。既然严重危机的发生频率比其他类型突发事件要少得多，官僚组织就不可能做好重大突发事件的应对准备。虽然各级政府机构领导者在应急响应系统中承担着自己的角色，但他们经常会做一些超出减轻危机冲击标准行为的事情，或者把应负责任转移到其他人身上，[①] 加剧情势复杂性。大众媒体喜欢的是最有新闻价值的事件，它们报道突发事件时的焦点多集中于戏剧性场景、与伤害有关的故事、受害者的个人负担、律法与社会秩序的崩溃、政府紊乱、官僚无能等。[②] 但这却是对政府应急响应和恢复行动的一种不完整甚至充满误导的展示，加上事件受影响者迫切想要了解自身处境、尽快得到救助，在沟通和物资供应渠道不畅通情况下，他们很难依照传统方式处理困境，政府应急机构也不能按照官僚规范和行为模式提供救助。

突发事件严重程度、理性行为的负面后果、行政运行机制中断、领导者推卸责任、缺乏应急准备、媒体报道偏颇、事件受影响者行为等因素都会加大官僚规范和应急规范之间的差距，导致应急响应和事后恢复过程陷入中断，整个政府应急响应体系可能由此陷入一片骂声之中。因此，应急管理是成功的还是失败的，在很大程度上是由公众认知而非客观现实来决定的，有时候应急管理的成功标志是公众基本不关心整个应急响应过程，或者是没有引起公众关注。

总括来看，每个国家每年都会发生各种类型突发事件，但让世人知晓的仅仅是其中很小很小的比例。这一事实说明大多数各类突发事件的应急处置都是成功的，应急机构介入，提供救助，在预先确定的时间框架内完成任务。整个过程平静顺畅，没有夸耀也没有批评，除了事件发生地居民外无人关注。在更客观层面上，政府应急管理系统对大多数重大突发事件情势的处置是有效的，这些事件原本就容易引发公众对应急过程的关注和批评。社会治安与官方救助的崩溃是极其偶然而短暂的，大多数地方工商业会重新开始经营，受损严重的基础设施最终

① Malhotra, Neil. Partisan Polarization and Blame Attribution in Federal System: The Case of Hurrican Katrina, Publius[J]. The Journal of Federalism 2008, 38(4): 651-670.

② Graber, Doris A. Mass Media and American Politics[M]. Washington, D.C.: CQ Press, 1997; Tierney, Kathleen, etc. Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames and Their Consequences in Hurrican Katrina, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of the Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 57-81.



会重建，民众生活、社会秩序在一段时间后会完全恢复到事前状态。在恢复过程中，政府会分配大量应急物资加以协助，它还会投入资源减轻危机发生的概率，避免下一次类似事件再次发生或者尽力减轻其伤害。

从更宽广的视角看，政府应急管理取得的成绩是令人瞩目的。但为什么人们经常对此视而不见呢？因为个人很少从长期角度看待应急响应系统的成效，也无法理解应急行动的困难性和复杂性；事件受损者通常陷入自身困境而无法自拔，他们倾向于将任何没有提供立即、直接而全面帮助的行动视为失败；这一观点经常被大众媒体捡起来并添油加醋，应急管理系统“不称职”“失败”的负面印象由此形成。这一公众认知严重破坏了应急管理官员的诚信度和权威性，直接冲击应急响应系统，大众媒体和其他政府机构对应急管理官员持怀疑态度，用于应急管理的财政支持就会减少。

这一认知还在应急管理政策制定领域造成了一个悖论：大多数时候，当突发事件应急响应过程平静、有效而成功的时候，公众完全意识不到政府正在采取应急行动；只有当事件情势比较严峻时，普通公众才能注意到政府的救助行动。但后者经常给公众留下长久的负面印象，如果政府应急机构想要改变这一印象却面临着一个有趣的悖论：为了恢复民众对自身的信心，它必须解决那些引起了广泛关注的问题；同时，政府又必须在不被媒体和公众关注的情况下维持在大多数突发事件情境中运行良好的应急管理系统。

此时，如何提升政府应急管理绩效？日本危机管理体制设计似乎已经考虑到了这一点，这就是具有灵活性与权变性的“有事法制”体系。例如，“紧急召集对策小组”这一机制的目的就是防止发生大规模自然灾害时指挥人员不到岗所致的混乱局面，它规定：在东京发生 5 级以上地震，或东京以外的地区发生 6 级以上地震时，内阁官房副长官、危机管理总监、相关各省厅局长都将自动被召集至首相官邸展开工作，以便内阁迅速采取对策。“有事法制”体系有助于化解日常政府行政管理分权化与危机环境中集权运作的冲突，确保纵向行政结构功能的发挥。这一机制带给我们的启发是，以“能力建构”为核心，跨越官僚规范和应急规范差距，将两者有机地融合在一起，化解政府应急管理绩效悖论。



4.5　以“能力建构”为核心跨越官僚规范和应急规范的差距

政府针对突发事件采取及时有效的应急行动是衡量其治理能力的重要指标，决定着政府能否给予民众信心和安全感，也关系着相互信任、稳定有序的社会秩序能否形成。官僚规范和应急规范之间的差距说明：在官僚制结构约束下，无论怎么追求应急策略与技巧的完善，无论如何完善应急管理制度建构，似乎都无法从根本上达到优化政府应急管理绩效目标，不是危机准备不充分、应急不力，就是沟通渠道不畅、应急行动资源配置欠佳。瓮安事件、三聚氰胺事件、青岛输油管道爆炸、云南曲靖铬污染、厦门 PX 事件、兰州自来水污染、上海跨新年踩踏事件、天津新港特大爆炸事故及深圳滑坡事故等重大社会事件、重大安全事故、食品与环境污染事件中，应急管理机构的行动不良结果就证明了这一点。

4.5.1　以“官僚制”为基石的应急管理官僚规范隐患

美国政府应急行为演化促进了以 FEMA 为核心的应急管理体系建构，它的历次调整始终没有离开过“官僚制 / 科层制”，其应急响应过程遵循的也是官僚规范，强调制式程序和步骤。中国政府应急管理体系建构路径也基本如此，它的构想起源于“9・11”事件，但实质性建构行动开始于应对 SARS 危机及其后的教训总结，整体决定了“应急响应”是我国政府应急管理体系的建构基石，中央—地方的五级政府组织结构成为应急管理体系的天然依托。

虽然中国地形地貌决定了各类自然灾害层出不穷，但在“9・11”事件之前，中国始终将重点放置于事后应对，没有认识到系统性应急管理的重要性。当大洋彼岸的这一历史性事件发生之后，瞬间点燃了中国学界展开了系统性突发事件“应急策略”研究的热潮，短时期内取得了一些研究成果，即果断采取措施避免事态扩大，及时收集危机信息，成立应急机构和制定应急预案，① 还将公众危机意识培养、危机预警体系建构视为重点举措。② 可惜的是，这些研究成果停留在理论层面，直到 SARS 来袭造成无可估量的损失。痛定思痛，SARS 之后开始了政府应急管理体系等制度化建构，一些应对 SARS 的成功做法如“疫情信息公

① 陈尧 . 当代政府的危机管理 [J]. 行政论坛，2002（4）.
② 叶国文 . 预警和救治：从“9・11”事件看政府危机管理 [J]. 国际论坛，2002（3）.

开”“重大传染病预控措施”“防疫指挥部统一指挥”等，被写入《突发公共卫生事件应急条例》（2003）成为此后类似事件如 H7N9 禽流感、MERS 的应急操作指南。以“应急响应”为基石，中国公共危机管理制度逐渐成形（详见第 3 章），其建构和运行基石均为官僚制 / 科层式组织结构，突发事件分级响应机制与政府层级一一对应（见图 4-1）。[①]

省级政府

省突发公共事件应急委员会（省长担任主任）

专家委员会

省政府应急管理办公室（常设，对应**国务院应急办**）

省政府办公厅

专项突发公共事件应急指挥部（31 个，主管副省长任总指挥）

地市级政府

市突发公共事件应急委员会（市长担任主任）

专家委员会

市政府办公厅（办事机构）

市政府应急管理办公室（常设，对应**省应急办**）

专项突发公共事件应急指挥部（31 个，主管副市长任总指挥）

区县级政府

区突发公共事件应急处置总指挥部（区长任总指挥）

应急处置专家组

区政府办公室（办事机构）

区应急管理办公室（对应**市应急办**，具体协调执行机构）

区自然灾害应急处置指挥部

区事故灾害应急处置指挥部

区公共卫生事件应急处置指挥部

区社会安全事件应急处置指挥部

注：虚线框表示突发事件应急指挥部是临时成立机构。

图 4-1 省级—地市级（职能部门）—区县级政府的科层制应急管理体系

① 程惠霞．“科层式”应急管理体系及其优化：基于治理能力现代化的视角 [J]. 中国行政管理，2016（3）．



从组织形式看，中国突发事件应急管理体系以“应急委员会（常设，有指挥权限）”、“应急管理办公室（常设，承担协调职责）”和“应急管理指挥部（临时，负责具体事件应急处置）”为轴心运转，基本是“中央—省—地市—县—乡”这一科层组织结构的完整复制，有明显的、自上而下的单向治理特征，其优势是确保应急行动指挥链条的畅通与上下行动一致。

但这一具有典型“官僚制科层结构”特征的政府应急管理体系很快就遭遇南方大雪灾、5·12 大地震、甬温线动车追尾等突发公共事件挑战，出现应急指挥机构运转不灵、应急预案形同虚设、应急资源调配迟缓不当、信息披露机制不健全、新闻发言人反应不当等突出问题。这些问题推动研究者将重心放在增强政府应急响应能力建构上，提出在重视“快速反应能力”“临场应变能力”“公关能力”建设的同时，还应当同等甚至更重视“制度创新能力”、“组织重构能力”、“资源能力”①、“制度供给和执行能力”、“优化组织结构能力”、“维护公民合法权益能力”和“资源整合能力”等能力。② 这些反思性探索与研究成果很快应用到政府应急管理实践当中，改善了突发事件应急响应成效，比如“缅甸大地震”时派遣国际救援队，“东方之星”沉船事件处理过程中始终保持高度透明性和尊重生命等价值原则。

但是改善应急响应能力无法从根本上解决问题，科层式结构的分工与运行固定程序所造就的“官僚规范”比较适应简单的危机情势，它借助科层制权威来源与稳定严格的指挥服从机制，能很好地控制和协调大规模组织与群体行动，高效率地完成应急社会动员、调集和分配应急资源，特别适合自然灾害、安全事故、社会事件等突发事件的应急响应。③ 不过，它终究与复杂环境和非结构性突发事件的应急管理需求存在较大差距，其“灵活性”原则设计也不能从根本上打破科层结构独有的“超稳定性”与“封闭性”。“官僚规范”具有以下缺陷：

（1）“官僚规范”无法适应复杂环境中突发事件诱因及其演化方向的不确定。历史累积风险及其“不确定”是风险社会的突出特性，④ 但稳定而封闭的“科层式”应急管理体系无法对“历史累积风险及其不确定”做出主动回应。复杂环境的突发事件性质与诱因复杂多样，其不确定、不稳定和不可控等特征

① 刘学民．公共危机治理：一种能力建设的议程 [J]. 中国行政管理，2010（5）．
② 廖业扬．论政府公共危机治理能力的再造 [J]. 广西民族大学学报（哲社版），2010（4）．
③ 程惠霞．“科层式”应急管理体系及其优化：基于治理能力现代化的视角 [J]. 中国行政管理，2016（3）．
④ [德] 乌尔里希·贝克．自由与资本主义 [M]. 路国林，译．杭州：浙江人民出版社，2001：118.

更加突出，不仅难以预测，还给现场处置预案造成严重障碍。如“青岛输油管道燃爆事故”事发地的复杂管网分布是数十年来不同机构建造或改建的成果，各种用油路管线聚集交叉分布，为该事件发生创造了直接要件，各单位日常检查不严、养护不力和现场处置人员缺少基本培训等因素一步步将问题暴露；“12·20 深圳滑坡事故”更是多年来忽视城市快速扩张、渣土积存崩塌滑坡风险的结果（见专栏 4-2）。

专栏 4-2　12·20 深圳特别重大滑坡事故

2015 年 12 月 20 日 11 时 40 分许，广东深圳市光明新区凤凰社区恒泰裕工业园发生特别重大滑坡事故，导致多栋民宅和厂房被埋，现场塌方面积 10 多万平方米，致使 74 人遇难、4 人失踪、伤者 17 人。事故发生前后，不存在地震、暴雨等自然灾害诱发因素，现场勘察和调查表明：发生塌方的是人工堆土，原有山体没有滑动。人工堆土垮塌的地点属于淤泥渣土收纳场，主要堆放渣土和建筑垃圾。由于建设者和经营者没有对渣土收纳场修建倒排水系统，也没有控制渣土收纳量。泥土含水量超饱和超量填渣土在重力推动下形成滑动，加上南高北低地形，最终造成这一重大事故。

（2）“官僚规范”较难根据突发事件情境制定可操作的应急预案。各级政府和职能部门的应急预案基本以“突发事件后果”作为启动条件，缺乏情境适用性和风险针对性，易造成决策困境，需要现场处置者临时研判，这正是官僚规范的最大缺陷。“科层式”应急体系运行呈现单向治理特征，强调自上而下行动一致，应急预案也表现为“上下一个样”“走形式做花样”“可操作性差”，[①] 无法对突发事件应急处置起到指南作用。在杭州地铁“趴窝”事件中，工作人员僵化地执行“地铁停运 1 小时可以启动预案”规定，丝毫不考虑地铁故障地点与时间段给乘客造成的实际困难，青岛燃爆事故正是因为应急指挥部对输油管道爆炸风险缺乏准确预估而未及时疏散居民而导致灾难性后果。

（3）“官僚规范”多数时候都不能及时获取与危机有关的准确信息，从而耽误应急行动的展开。尽早获取正确信息是有效应急决策和快速调集应急资源的前提，“官僚规范”却面临层级过多、信息链条过长等现实约束，政府通常被置于突发事件信息链条末端。依照应急预案规定，政府获得信息的时机和内容均取决

① 钟开斌．中国应急预案体系建设的四个基本问题 [J]. 政治学研究，2012（6）．



于运营企业、下一级政府或爆料人，而运营企业和下一级政府完全有动机延报或瞒报以规避责任。如紫金矿业污染事件中，涉事企业与上杭县政府瞒报事故时间长达 9 天，长治苯胺泄漏事件中涉事企业延误 10 小时才向政府报告污染信息。退一步分析表明，即使信息渠道通畅且有明确时间规定，也有一些因素会导致信息延报。如《兰州市供水突发事件应急预案》规定："发生事件的供水单位首先启动本单位供水突发事件应急预案并开展自救，并在 1 小时内将事件的基本情况上报市应急指挥部办公室（市建设局、水务集团），提出救援申请，市应急指挥部办公室接到报告后，应在 1 小时内将事件情况上报市应急指挥部和市政府。"但局部自来水苯污染事件中，兰州市建设局和水务集团在"可能出现水污染"报告和"确认"要求之间缺乏联动与默契，最终污染上报时间延误长达 16 个小时。

近年来各类重大突发事件之后，政府应急响应机构都会根据应急预案成立应急指挥部、调集应急资源，并采取配套应急措施，凡此种种均是符合"官僚规范"的应急措施，但是各案例决策主体无一例外地存在"欠缺主动性"现象，对"看不见"风险造成的危害与心理恐慌缺乏基本认知和判断，应急行动迟缓、临场应变欠佳和风险沟通不足等缺憾，表现为延报或瞒报或漏报信息，不及时启动应急预案或未启动合适的应急预案，误判风险，违规操作，等等。这些缺憾与问题的不断再现证实应急管理的官僚规范面临日益严峻挑战，越来越多与"看不见"的风险相关的突发事件呼唤建立新的应急管理规范，重视民众在不确定情势中的不正常"集体行为"，能够纳入更多的社会参与，[①]避免"灾难性崩溃的风险放大到极限"；[②]不仅在涉及人员伤亡或重大财产损失时应急响应速度非常快，对隐性风险及其后果也能提供一些适配性应急措施。

4.5.2　可否抛弃应急管理的"官僚规范"

既然依托于官僚制建构的政府应急管理系统存在如此多的问题，那么，可否完全抛弃"官僚规范"？从理论上看，各国可以完全废除之，建构一套新的应急管理系统来取代它。

比如，可以把应急管理这个职能通过市场化甚至私有化方式交给私人企业和其他社会组织来完成，以便提高应急绩效。Sobel 和 Leeson 就主张政府完全可以

① 李尧远，曹蓉 . 我国应急管理研究十年（2004—2013）：成绩、问题与未来取向 [J]. 中国行政管理，2015（1）.
② ［美］刘易斯・科塞 . 社会冲突的功能 [M]. 孙立平，译 . 北京：华夏出版社，1989：14.



把应急响应行动交给私人部门来完成。[①] 另外一种观点认为，可以通过调整应急响应过程中的政府间基本结构来改善应急绩效，由中央政府负责所有突发事件，不论其发生时间和发生地点；或者将整个应急管理过程分散到各级地方政府，在得到授权条件下，各级地方政府在其管辖范围内承担完全的应急管理责任。[②] 不过，上述两种方式都涉及资源重新分配、任命新的权力机构、对公私部门关系以及不同层级政府关系做重大调整。Schneider 等人的一项调查表明，多数民众认为政府应该在突发事件情境中发挥主要作用，具体责任可以在不同层级政府共同承担；而且民众并不认为私人部门可以领导应急响应行动，也不认为单独一级政府承担所有危机应对责任，相反他们对于应急管理的看法与对救援行动中政府间结构的看法是并行的。[③]

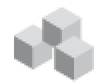
进一步地，如果最基本的应急管理框架被彻底改变或抛弃，一定会妨碍政府处置严重突发事件的能力。一个不容忽视的事实是，目前各国危机管理制度的设计和建构的依托经验是曾经发生过的自然灾害，它试图覆盖过去所有发生过的或者其他国家和地区发生过的所有类型突发事件。经过长久的调整发展之后，各国公共危机管理体系和参与机构自然而然地将重心集中到了经常发生的危机事件上面，而政府应急管理体系也逐渐调适，以便能够很好地应对这些危机情境。从应急管理实践情况看也确实如此，官僚制突发事件应急管理体系与官僚规范都具有稳定的权威来源和相应的命令服从机制，因而能够快速响应突发事件。

然而，它似乎更适应自然灾害、安全事故等因果关系明确的结构性突发事件。从兰州局部自来水污染事件、系列 PX 事件、杭州民众聚集反对垃圾焚烧项目等事件（见专栏 4-3）看，基于官僚制的应急管理程序和规范无法自主识别和判断环境变化及其危险，也不具备关注“看不见的风险”造成焦虑与恐慌的能力，对因果关系不明确的“非结构性”复杂突发事件和危机情境的响应行动比较迟缓，难以适应现代社会愈加复杂的危机类型与情境。

专栏 4-3　杭州 5・10 垃圾焚烧项目事件

城市化带来的不一定都是美好事物，比如人口拥挤、生活垃圾增长，倘若没有一定的城市管理能力就会埋下各种隐患。杭州近年来城市规模扩张，主城区生

① Sobel, Russell S. and Peter T. Leeson. Government's Response to Hurricane Katrina: A Public Choice Analysis[R]. Public Choice 127, 2006: 55-73.
② Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations [M]. 2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc.,2011: 226.
③ Schneider, Saundra K. etc. Public Opinion Toward Intergovernmental Policy Responsibilities, Publius[J]. The Journal of Federalism, 2011, 41(1): 1-30.





活垃圾每年增长 7%，但其垃圾处理能力没有任何增长，垃圾围城现象日益严重。为此，杭州市政府借鉴日本经验引进垃圾焚烧项目。这是一个典型的“邻避项目”，人们对此类项目均持欢迎态度，前提是项目地址不要在自家附近。杭州市垃圾焚烧项目确定选址在杭州城西余杭镇（俗称“老余杭”），向西是临安，向东是杭州市区，垃圾焚烧厂址附近有 50 多个楼盘。周围居民对选址有意见，2014 年 5 月 10 日上午，杭州市余杭区中泰及附近地区人员因为反对垃圾焚烧项目选址，发生规模性聚集，聚集人员封堵 02 省道和杭徽高速公路，一度造成交通中断。有人趁乱打砸执法车辆和社会车辆、围攻殴打执法管理人员，造成多名民警、辅警和群众不同程度受伤，还有人制造和传播谣言。事件一直持续到 5 月 11 日零点，现场秩序才基本恢复正常。

近年来频发的自然灾害、安全事故、污染事件和社会事件产生出一种不同于传统的“财富分配”的“安全诉求”或“风险分配诉求”，并展示出改变当前社会结构与社会关系的巨大力量，一套能够满足社会风险分配与安全诉求的政府应急管理体系成为一种必需。“官僚规范”比较擅长总结经验教训、惩前毖后，但无法避免“新错误”的发生，因此在复杂的风险社会环境中，它存在严重不适应和不适配。

一个进退两难的局面由此出现：“官僚规范”与“科层式”应急管理体系的制式程序与步骤无疑具有高效动员优势，但它无法适应复杂的“非结构化”突发事件应急要求。应急管理的本质就是要求在尽可能短的时间内遏制情势发展，必然要求命令快速执行，资源迅速调集，上下协同左右一致，因此应急管理体系离不开科层组织要件。那么，有没有一种可能在发挥应急管理官僚规范的高效动员优势的同时，增强对它对复杂环境与“看不见”风险的识别能力及响应效率？

思路的关键在于克服“官僚规范”的封闭、保守与僵化特质对复杂风险社会环境的不适应，“治理能力现代化”理论为之提供了一个牢固的理论支撑。“治理能力现代化”对“中华民族伟大复兴”至关重要，包括高超的宏观经济管理能力、强大的资源汲取能力、权威的强制规制能力、稳健的公共服务能力和凝聚性的国民价值引导能力。然而，倘若政府不能妥善处理好各类突发公共事件，不仅会造成重大生命与财产损失，还会影响民众安全感和幸福感，进而影响民众对政府能力的判断以及对政府权威性的信任度。因此，“突发事件应急能力”是国家

能力体系不可或缺的重要构成，[①]它同样面临“现代化”的历史使命，其完成离不开“理念”、“策略”与“组织能力”等三个维度的现代化。

“理念现代化”意味着政府必须注意，经济发展到一定阶段之后，突发事件诱因、类型与性质呈现复杂态势，不同于“财富分配”的“风险分配”法则与民众安全诉求已经成为调整政治与社会生活的重要力量，政府治理面临更严峻挑战；“策略现代化”强调，政府应重视应急响应策略与技巧，却不应当止步于此，而应当不断回到突发事件情境去探索更适合的应急策略，重视“突发事件情境”而非“事件后果”在制定和调整应急预案中的指导价值，正视民众因“看不见”风险而产生的焦虑与恐慌情绪，重视“风险沟通”；“组织能力现代化”要求政府重视科层制对应急管理的重要性却不故步自封，主张政府、市场与社会等多元主体合作关注不确定性，协同应对复杂的非结构性突发事件。

其中，“组织能力现代化”是优化政府应急管理体系的逻辑起点，着眼于通过改善“科层式”应急管理体系的运行机制和运行效率，实现高效动员、上下一致行动、主动性、适配性、多元共治等兼顾目标，使之更多地具有一些“有机体”特征。在这一逻辑之下，政府应急管理体系将更多地依据“突发事件情境”制定应急预案，确定应急行动举措，既考虑发挥科层制组织优势又不局限在这一框架内，既注重改善应急效率又促进政府注重前置管理。

以“应急能力现代化”为导向优化政府应急管理体系，意味着一个能够主动回应、高效行动、注重预防的“科层式”应急管理体系必须有一系列能力支撑。美国国土安全部 Target Capability List 的六项能力要素提供了可资借鉴之处，即以一整套涵盖计划、组织领导、人员、设备与系统、训练、演习与评估的标准化能力体系，通过不间断循环往复方式，引导和推动政府应急管理从“简单应对”“被动反应”向“主动回应”“多元主体合作”“注重预防”转化。[②]鉴于此，优化“科层式”应急管理体系的能力支撑包括可操作的应急预案能力、通畅的信息能力、有效的组织能力、高效的资源配置能力、灵活的权变能力和持续的学习能力。它们的作用具体如下：

（1）可操作的预案能力是中枢。应急预案是应急行动前提，也是应急管理体制、机制与法制的有机结合与集中体现，是现代化应急管理体系的中枢。由于应

① 戴长征．中国国家治理体系与治理能力建设初探 [J]. 中国行政管理，2014（1）．
② United States Department of Homeland Security. Target Capability List[M].[2015-01-11]. http://www.fema.gov/pdf/government/training/tcl.pdf.



急管理成效与自然要素、社会要素、硬件与软件条件、人力资源与体制资源、组织能力等要素紧密关联，应急预案制定必须综合考虑上述因素，并以特定机制建立连接，才能达到“以确定性应对不确定性，化应急管理为常态”的应急管理目标；① 其重点是设计特定突发事件情境中的政府组织管理、应急资源调集和应急行动方案，保证应急行动有效、有序、快速且有法可依。② 如果以真实事件与预期风险为基础凝练的“事件性质”或“事件情境”作为预案启动条件将极大地增强应急预案的可操作性，也才能体现应急预案的应急管理中枢作用。

（2）通畅的信息能力是血液。信息是应急决策依据和充分调动社会资源支持的凭证，突发事件应急机制从启动到终止都有赖于关键信息的顺畅传递，通畅的信息传递能力是应急管理体系的血液。但科层结构中的信息流动模式给应急管理中的信息机制打上了“层层上报”等烙印，科层组织架构内广泛存在的“委托代理”与“信息不对称”等现象潜藏着瞒报、延报和漏报的可能，令处于信息链条末端的应急指挥机构陷入被动决策困境。因此，有必要重新建构突发事件信息报告流程，缩短信息传递链条，拉近事发源头与最高指挥中心之间的距离。自然灾害应急管理领域已积累了大量应用高科技设备与技术实现关键信息获取与传输的经验，应用信息传递技术支持突发事件信息在不同主体之间顺畅传递是可行的。

（3）有效的组织能力是神经系统。顺畅的信息能力离不开应急组织结构与运行机制的支持，组织能力是国家治理能力的重要构成，更是突发事件应急管理体系的神经系统。应急管理体系以应急办为常设单位，在突发事件产生或将产生某种严重后果时才会设立履行决策指挥权的应急指挥机构，其负责人通常是某职能部门负责人。这一组织模式能尽量减少机构重叠，提高应急行动的灵活机动性，而其前提是启动了应急预案。但青岛燃爆事故证明未启动应急预案之前，应急处置人员得不到应急指挥部的专业救助与支持。建立常设性、职能全面的应急管理部门代替协调性的应急管理办公室已经成为应急能力现代化的必然要求。

（4）高效率的资源配置能力是肢体。高效率的资源配置能力为有效实施应急措施提供充分的物质与人力保障，不仅涵盖突发事件发生后急需的应急资源配置，也包括为改善应急响应速度和响应质量的事前资源配置准备。我国各省已逐步建立了应急救援队伍，大中城市也多建有应急避难所。不过，应急救援队伍和

① 詹承豫，顾林生 . 转危为安：应急预案的作用逻辑 [J]. 中国行政管理，2007（5）.
② 钟开斌 .“一案三制”：中国应急管理体系建设的基本框架 [J]. 南京社会科学，2009（11）.

应急场所的数量与质量远不能满足现实需求，一些基层单位因资金不到位、人员储备欠缺等问题，应急救援建设多停留在名义上；[①]城市应急避难所的数量与分布也不太理想，如北京常住人口有 2 150 万人左右，但全市仅有 92 处应急避难所，疏散容量仅 278 万人。在资源有限条件下，政府可通过非常态化的治理工具选择组合实现与其他主体之间的高效合作，为应急行动提供资源支持。地震、泥石流等巨灾应对已经积累了政府、企业、NPO 与公众等多元主体协作的成功经验。

（5）灵活的权变能力是情商。应急能力与应急决策水平直接相关，但应急决策受到三个因素的影响，即决策者的处置经验和应急预案规定；突发事件本身性质与严重程度；决策者和事件的受影响者行为。它们相互关联且快速变化，无论事前准备多么充分，应急行动都有可能存在疏漏。现场决策也可能面临许多相互矛盾的问题，无论哪种决策模式都可能对某一利益相关体造成损害，此时灵活的权变能力将有助于改善应急决策，可称为应急管理管理体系的情商表现。以突发事件信息传播为例，“情境传播理论”强调信息传播是一个事实再建构的过程，通过控制信息发布节奏与内容引导公众配合处置突发事件。[②]在信息透明上，是一味及时、不加取舍的全面公开突发事件信息，还是压制控制信息以维持稳定？这要求决策者有灵活的权变能力，既满足公众知情权，又避免信息公布影响事件处置节奏。

（6）持续的学习能力是智商。即使将应急预案的设计基础调整为突发事件性质与风险情境，但在真实的应急管理情境当中，依旧可能出现应急预案与现实应急要求无法有效对接的情况，此时现场指挥者的应急能力、灵活性和信心是至关重要的。[③]突发事件应急能力永远无法在空谈中实现现代化，无数次应急管理的失败经历提供了宝贵经验教训，才成就了现在的“一案三制”框架、沟通与传播策略、新闻发言制度等。因此，政府与政府管理者能否系统性、持续性地学习与积累国内外各种应对经验教训是应急能力现代化的必要条件，也是政府应急管理体系的智商体现。

综上所述，应急管理是各国政府应急管理体系的基石与核心内容，政府在持续地经验教训总结基础上的应急行为不断演化，并发展出一套被称为“官僚规

① 洪毅 . 中国应急管理报告 2011[M]. 北京：国家行政学院出版社，2012.
② 汪臻真 , 褚建勋 . 情境危机传播理论：危机传播研究的新视角 [J]. 华东经济管理，2012（1）.
③ Bertrand Robert, Chris Lajtha. A New Approach To Crisis Management[J]. Journal of contingencies and crisis management, 2002, 10(4).





范”的应急管理规范，它最大的特征是遵循制式回应程序和步骤，这与其依托于科层制政府组织结构密切相关。如果突发事件情势与应急预案基本一致，不同层级政府的分工、角色与职责非常清晰，基本社会价值与行为规范没有发生变化，“官僚规范”就能够很好地完成应急管理目标。

但是，既然突发事件在本质上是超出预料的发生，其真实情境就不可能被应急预案完全预测到，特别是突发事件所在区域民众行为究竟会向哪个方向发展是一件极其不确定的事情。只要出现怀疑既存行为规范与社会价值现象，就会刺激某种“集体行为”进而发展出一套引导民众行为的临时“应急规范”，克服危机事件带来的迷茫与混乱。当危机情势稳定时，传统社会规范才会回归发挥引导作用。

“官僚规范”与“应急规范”之间的差距越小，则社会越难以发觉政府应急管理行动；反之，“官僚规范”就越难以适应应急管理需要，事件发生区域会陷入一段时间的混乱，在应急管理规范指引下逐步稳定局势。这种情况导致了“政府应急管理绩效悖论”的产生。从各国危机管理职能履行看，大多数时候政府应急管理都是在不为人知的情况下成功而顺利地达成目标，只有少数不成功的应急响应才引发了社会关注与批评，“官僚规范”与“应急规范”之间的差距难辞其咎。那么，克服政府应急管理绩效悖论的关键就在于缩小两类规范之间的差距，而不是简单地抛弃“官僚规范”。换言之，依托科层制政府组织结构建构的应急管理官僚规范有其难以超越的权威来源、动员机制和资源储备等优势，只是因为“科层式”组织特有的程序步骤及其所致的封闭、僵化导致它无法有效应对复杂“致灾因子”导致的“非结构性”突发事件。

在“治理能力现代化”理论视野中，以“应急能力现代化”为导向优化政府应急管理体系的着眼点是改善“科层式”应急管理体系的运行机制和运行效率，使之具有一些“有机体”特征，如主动回应、高效行动与注重预防等，以及具有可操作的应急预案能力、通畅的信息能力、有效的组织能力、高效的资源配置能力、灵活的权变能力和持续的学习能力等。通过这一套“有机体”式的应急能力体系，“官僚规范”和临时性“应急规范”能够最大限度趋于一致，遏制非理性集体行动的不确定性给应急管理带来的失败可能。

第 5 章　社会情绪、心理与风险放大
——风险社会维度的公共危机管理

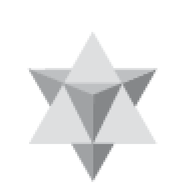
依照危机生命周期模型，任何一个突发事件都有一个酝酿、爆发、缓和乃至结束的过程，但是它延续时间的长短、损坏程度的轻重固然与应急响应行动成效有关，但也受到公众对突发事件认知程度、认知理性程度、心理承受力、媒体报道风格、是否有谣言或小道消息、公平感与相对剥夺感等社会情绪的综合影响。

一方面，“9・11”事件与《查理周刊》总部遭袭等各类恐怖袭击，SARS、H7N9、Ebla 与 Zika 病毒传播，洪水、泥石流、飓风、海啸、地震等自然灾害、PM2.5、雾霾与光污染等环境污染等重大突发事件的频繁发生，越发突显高效应急管理和危机管理体制在预防、遏制公共危机方面的不可或缺，但另一方面，常态化危机管理实践中对危机准备的冷漠态度，信息难以共享，跨部门沟通与联合行动不畅，公众危机教育不足等问题反复出现，以致危机预警机制、应急预案难以发挥预期作用，进而使得原本的设想与希望——“使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性”——落空；与现代化进程有关的，如农药、除草剂（如白枯草）、化肥、基因、核能、织染等科学技术的负面作用随着化学光雾、毒气泄漏、河流污染、三聚氰胺、瘦肉精等危及安全与健康的风险事件的发生而逐渐曝光，它同样使得当初“通过有意采取的预防性行动以及相应的制度化措施战胜种种（技术发展带来的）副作用”的安排落空。[①] 因为公共危机管理制度安排似乎无法应对到处充斥的“有组织的不负责任”现象，“我怕”取代“我饿”成为新的社会发展驱动力。[②]

但是，在“我怕”真正地成为社会发展驱动力之前，它首先带来的是无可遏止的社会恐惧与焦虑情绪，因为每一项与经济增长、社会发展相关的公共政策与建设项目都离不开大规模现代科技的广泛应用，但是现代高等教育和信息技术

---

① ［德］乌尔里希・贝克. 自由与资本主义 [M]. 路国林，译. 杭州：浙江人民出版社，2001：118.
② ［德］乌尔里希・贝克. 风险社会 [M]. 何博闻，译. 南京：译林出版社，2004：57- 60.



普及使得人们不再迷信专家权威，他们习惯于采用自己的方式解构建构知识和技术，不断挖掘科技潜藏的“副作用”，并通过博客、微博、微信等新型媒体广为传播，真假参半的消息甚至谣言随之滋生，一个风险放大框架在恐惧与焦虑情绪引导下逐渐形成，正统的应急响应机制和常态化危机管理框架对这类突发公共事件似乎无能为力。正如拉斯·特维德所言：“对过去经验的总结能够让我们尽可能地避免犯重复的错误，但无法让我们避免犯新的错误……是我们无法逃避危机的根源。”①有必要从风险和风险社会维度再认识科技、谣言和沟通在危机演化和干预中的作用。

5.1　科技的潜藏副作用与社会情绪

“天地不仁，以万物为刍狗”是引发人类探索自然规律，试图掌握自身命运的最初动力，受此推动，人类科技不断进步，农业、化工、生物等技术发展彻底解决了因生产力不足的物资匮乏问题，如饥荒，生物医药技术消灭了伤寒、天花、肺结核、麻风病等传染病，航空航天技术为人们带来出行便利，天气预报、地震预警等技术一定程度上提高了人类对自然灾害的预防和应对能力，核能技术似乎解决了能源枯竭问题……然而，直接和间接导致 57 余万人死亡、20 多万人伤残的印度博帕尔氰化物泄漏案；造成 13 人死亡、6 300 人受伤的日本奥姆真理教地铁沙林毒气袭击惨案；导致 3 人死亡、20 余人中毒的 12·23 宁夏中宁毒气泄漏事故；造成 165 人死亡、700 多人受伤的 8·12 天津新港特别重大爆炸事故；切尔诺贝利核泄漏事故、爱达荷州核反应堆事故、宾夕法尼亚州三里岛核电站放射性物质泄漏事故造成的阴影尚未消除，3·11 东日本海大地震再次引发福岛核电站核物质泄漏；农药百枯草被用于自杀，没有特效解毒药……这些事件说明科技潜藏的副作用甚至是有害性在逐渐暴露。

以《黑镜子》为代表的科幻电影对此做了不同于严谨学术研究的诠释，也以更形象的方式释放出人类对现代社会和科技隐藏的种种不安。《逃出克隆岛》、《别让我走》和《重生男人》对克隆技术和人造器官隐藏的伦理问题进行深刻反思；《最终剪接》和《入侵脑细胞》着眼芯片技术植入大脑等医学手段；《第九区》、

① ［挪］拉斯·特维德 . 逃不开的经济周期 [M]. 董裕平，译 . 北京：中信出版社，2008.

《艾利之书》、《人类之子》和《12 猴子》强调科技导致“末日”；《盗梦空间》、《人工智能》和《黑客帝国》着眼信息技术对人性的扭曲；《楚门的世界》和《千钧一刻》对媒体技术的虚假与围观的残忍进行了鞭笞。这些作品都在追问以下问题：高度发展的科技是否会给人类带来毒品一般的上瘾？高度信息化的社会是否会带来记忆失调与道德伦理混乱？生产过剩与极度发展的消费主义是否会造成文明消亡？有效利用科技好处的同时有没有思考过如何控制其“有害的一面”？政府监管机构是否认识到控制科技副作用也是其监管职责？官僚规范能否适应民众安全诉求与地方经济增长之间的平衡需求？以草莓有毒事件为例进行分析：

据《本草纲目》记载，草莓营养价值高，可润肺、健脾、补血和益气。但是，草莓极易受损腐烂、感染病菌，是“需要在农药里泡大”的水果，运输途中免不了使用保鲜剂。2015 年 1 月，朋友圈曾经疯传一则题为《一个蜂农的忠告：珍惜生病远离草莓》的微信文，说草莓种植户夜晚给草莓打激素，蜜蜂叮了草莓后都死了，让人疑虑重重。3 个月后，草莓大量上市季节到了，为了检验微文所谈的真假，央视财经记者分别在批发市场、美廉美超市、采摘园、路边摊购买了 8 份草莓送到北京农学院检测。检测结果显示，所有样本都检测出农药乙草胺，超出欧盟标准 7 倍多，美国则把乙草胺列为 b-2 类致癌物，虽然在中国乙草胺还没有被列入剧毒、高毒农药名录，但它每日摄取容许量以上对人体也存在潜在危害，长期食用会导致癌症。随着“草莓残留乙草胺超标致癌”的报道，人们对草莓的兴趣一落千丈，草莓价格也随之暴跌。

4 月 27—30 日北京市农业局、昌平区农业局等政府机构对全市草莓市场抽检 175 个样本，均未检测出乙草胺；此后北京市网信办、市科协、北京农产品质量安全学会等部门再做两次大规模权威检测为草莓“平反”，说“正常情况下，种植草莓用不到乙草胺”，“草莓生长周期远远超出乙草胺的残留期，消费者不可能购买到残留量超标的草莓”，辟谣“吃草莓致癌”的说法；此外，昌平区政府还表示会不定期检测草莓样品，将 100% 的农产品规模种植区、种植大户纳入监控范围。但于事无补，半个月内，仅昌平区草莓种植户、经营户就损失 2 683 万元，其种植积极性明显下降。

现代农业发展离不开化肥农药的辅助，但是，如果对化肥农药使用不当就会破坏生态环境，也会危害消费者身体健康。新的《食品安全法》（2015）规定：



对农药使用实行严格的管理制度，加快淘汰剧毒、高毒农药、高残留农业，推动替代产品的研发和运用，鼓励使用高效、低毒、低残留农药；明确禁止剧毒、高毒农药用于蔬菜、瓜果、茶叶和中草药材等国家规定的农作物。

从北京市昌平区相关部门对该事件的应对举措看，属于典型的官僚规范制式程序，并没有从根本上消除民众对农药残留的恐惧和疑虑。它带给人们进一步的思考是：监管机构能否真正履行其职能为餐桌安全把关？人们为什么不相信政府监管？监管机构的出发点是满足民众安全诉求还是挽救草莓种植户的经济损失？普通消费者如何采用专家告知的“检测标准”——包括检测样品具有代表性和公正性、检测设备和检测方法及标准要符合相关要求、检测机构具有资质、检测结果应做验证、检测样品应留存供日后再验证、慎重公开和交流检测——来验证真相？此外，分散化小农生产模式也给政府监管带来极大困难，很多农民为了增产增收不惜过度使用农药，而且不遵守喷洒农药时限就将瓜果蔬菜输送往市场。监管部门如何在完成指导农民正确使用农药的同时，强化农民的守法意识？对违法的农民如何惩罚才能达到监管目标？

“徒善不足以为政，徒法不足以自行”，法律规定和标准设定只是为官僚规范特别是各个参与机构提供了行动程序和参照标准，当民众对法律和标准的执行过程抱有疑虑的时候，就会自行发展出一套判断真假的方法，其判断标准是主观认知的安全程度，在此情况下，政府监管机构的检测行动达不到预期成效是很正常的结果。

草莓有毒事件与黑美人西瓜有机磷中毒事件、三聚氰胺事件、瘦肉精事件、塑化剂事件、齐齐哈尔假药事件、“银杏叶”药品违规事件等催生了一种复杂的社会情绪：当工业文明和科学技术解决了人类长久以来面临的温饱问题，当各类物质从短缺逐渐转向剩余，当科学技术潜藏的副作用逐渐暴露，当科技“有害一面”造成不可逆的损害（如环境污染、物种灭绝等）的时候，人们开始怀疑科学家的伦理道德和知识权威，怀疑他们接受企业资金资助一起隐瞒科技“副作用”，也怀疑政府监管缺失是因为其被利益集团控制或利用。

在爱因斯坦看来，科技是一种理智，他认为“我们时代为其在人的理智发展中所取得的进步而自豪。对真理和知识的追求并为之奋斗是人的最高品质之一”。与此同时，他也清醒地认识到科技本身的局限：“一定要注意，切不可把理智奉

为我们的上帝；它固然有强有力的身躯，但却没有人性。理智对于方法和工具具有敏锐的眼光，但对于目的和价值却是盲目的。”因此“仅凭知识和技术并不能给人类的生活带来幸福和尊严。人类完全有理由把高尚的道德标准和价值观的宣道士置于客观真理的发现者之上。”这些道德标准的核心就是把“关心人的本身”当成“一切技术上奋斗的主要目标”，“用以保证我们科学思想的成果会造福于人类，而不致成为祸害”。①科学技术必须包含正确的价值取向，它既取决于科学家内在的伦理约束，更取决于监管机构的监管能力。

曾经人们非常信任科学和科学家权威，是因为科学家包揽了对科学自身健康发展的责任，对保护自然环境、生态系统和维护人与自然和谐的责任，具有促进社会进步、繁荣和稳定的责任心。“科学家，因为具有专门的知识，更有条件提前获悉科学发现带来的危险和潜能。因此，他们对于我们时代最紧迫的问题，具有专门的本领，也肩负特别的责任”被庄重地写入了 1958 年《维也纳宣言》（见专栏 5-1）。

专栏 5-1　科学家的责任②

我们认为，世界各国的科学家均有责任，通过让民众广泛理解由自然科学之史无前例的增长所带来的危险和提供的潜能，而在民众教育方面做出贡献。我们吁请各地的同行，通过启发成年群体或者通过教育正在到来的后代，而为此不懈努力。特别是，教育应当强调改进人与人之间的各种关系，并且在教育中应当消除任何形式的对战争和暴力的夸耀。

科学家，因为具有专门的知识，更有条件提前获悉科学发现带来的危险和潜能。因此，他们对于我们时代最紧迫的问题，具有专门的本领，也肩负特别的责任。

当前，在国与国之间不信任以及由此导致军事霸权之竞赛的局势下，物理学、化学、生物学和心理学等所有学科分支，已经愈益卷入军事研发之中。在诸多国家民众的眼中，“自然科学”已经变得与“武器研发”密切联系在一起。科学家，或者由于对国家安全做出了贡献，而接受赞美，或者通过发明大规模毁灭性武器、已将人类带入危难之中，而承受诅咒。科学目前在许多国家享受了越来

① 爱因斯坦文集：第三卷（增补本）[M]. 许良英，等，编译 . 上海：商务印书馆，2010.
② 该宣言上签名的科学家有 70 位，如玻哥留波夫、罗素、玻恩、鲍林、维格纳、汤川秀树等。因此，帕格沃什会议作为一个集体于 1995 年获得诺贝尔和平奖。



越多的物质支持，主要是由于它对于此国家军事实力和军备竞赛获胜程度的直接或者间接的重要性。这就使科学偏离了其本真的目的，科学的真正目的是增进人类的知识，以及为了全人类的福祉，提高人类驾驭自然力的能力。

我们对导致此种状况的时局感到痛惜，我们呼吁全体民众和各国政府，必须建设具有持久、稳定和平的全球局势。

但是，随着教育普及、媒体扩张、互联网技术和新媒体发展，加上科学家自身原因，科学家与公众之间的距离越来越远。比如在一些环境污染事件面前、在重大项目环境评估时，科学家本该是最有资格站出来发出理性客观声音的群体，但是如黄细花教授那样勇敢揭露 PX 危害的科学家太少了。他们也曾经为了保护圆明园，对“圆明园铺设防渗膜”发表过立场鲜明的反对声音，但更多时候，他们是一群“沉默的”群体，对“常州外国语学校学生因污染土壤治病事件”不发一言。这样的行为无论是出于什么原因，都背离爱因斯坦强调的“造福于人类”“关心人的本身”这一目标的行为，是对“科学家的责任”的放弃，以致其声誉逐渐下降，出现“宁可相信谣言也不信专家”的社会现象。以对转基因的看法为例：2015 年 1 月底美国科学促进会与皮尤研究中心发布的一项调查结果显示，88% 的受访科学家认为转基因食品是可以安全食用的，但只有 37% 的民众持同样观点；98% 的受访科学家认为民众并不了解他们在说什么，但绝大多数公众认为科学家的话语不可信。①

客观而言，基于教育背景和专业训练差异，科学家与公众之间必然存在距离，前者更为理性客观，后者则更为感性和经验，然而两者并不矛盾，毕竟科学技术的进步离不开公众理解和支持，而公众也只有汲取更多的科学知识才能提高科学素养。因此，两者之间存在矛盾更多的不是科学技术问题，而是科学伦理道德问题，以及科学家参与重大公共决策时是否遵循了正确的价值取向。问题就在于，近年来围绕 PX 项目、垃圾焚烧、南水北调等重大政策问题，科学家没有承担起自身的社会责任，要么为企业站台，要么为政府说话，他们丧失独立性的时候，就丧失了其公信力。

这一点在疫苗问题上表现得更加明显：疫苗被认为是 20 世纪最伟大的医学突破，使得人类有能力与传染病对抗。作为生物制药技术的分支，它已经成为阻

① 王珊 . 如何缩短科学家与公众的距离 [N]. 中国科学报，2015-02-04.

断病毒细菌传播、防控传染病发生和流行的最经济有效的公共卫生干预手段。但是，疫苗是利用各类病原微生物制作的生物制品，本身也有副作用，除了技术本身和生产工艺因素外，接受疫苗者的个体差异也容易造成疫苗问题。人们最纠结的是，要不要接受疫苗注射？如果不注射疫苗担忧染上传染病，如果注射疫苗又担心疫苗副作用。

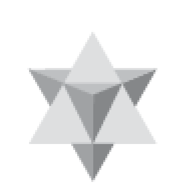
Facebook 总裁扎克伯格（Mark Zuckerberg）是一个坚定的疫苗支持者，他说："疫苗是一个非常重要的话题。科学已经明确证明，疫苗是有益的，对于每个人的健康都至关重要。"但是他带女儿打疫苗的网帖引发了热议，有人说："给新生儿和婴儿注射疫苗的做法侮辱了科学，每年损害着数百万人的健康。你们的做法让我们感到羞耻"。但有的人则"感谢扎克伯格做出了正确的选择"，因为"很多人因为盲目相信疫苗导致自闭症的谣传而不敢给自己的孩子打疫苗，结果让他们的孩子冒着患上各种病痛的风险"。

关于疫苗存在一些误解，其背后都隐藏着一些非理性因素，比如"疫苗会导致儿童自闭"的担忧，与一名作者受到利益诱惑发表毫无根据的说法有关，实际上疫苗与自闭症之间毫无关联；再如"疫苗会引发它们原本应该预防的疾病"，"疫苗含有有害毒素"，"疫苗的有效性从未被证实"等误解与谣言的产生都是毫无根据的说法，事实证明正是因为有了疫苗，人类社会才消灭了天花病毒，几乎接近消灭小儿麻痹症，大大降低了百日咳、麻疹、风疹、腮腺炎等疾病造成的死亡率。

全球各国都存在着对疫苗的安全性和有效性的怀疑态度，特别是中国，自从臭名昭著的 2010 年山西疫苗事件、2016 年山东疫苗事件发生后（见专栏 5-2），更多家长都害怕让孩子接种疫苗。科学和科学家本身对民众的恐惧心理无法提出任何可行对策，因为这些问题要么是各种假冒伪劣疫苗造成的，要么是偶尔有些研究者出于私利动机扭曲数据造成的，与纯粹的科学无关。但是，在普通公众看来，科学家普遍丧失公正立场、抛弃社会责任才是问题的根源。在公众心目中，科学家与专家经常成为平息各种不同施政观点的"打手"，成为依附于政府和企业的"寄生虫"，成为政府重大项目决策的"替罪羊"。

专栏 5-2　山东疫苗事件

2016 年 3 月 18 日媒体报道，山东省济南市庞某母女涉嫌非法经营疫苗，非



法购入25种儿童、成人用二类疫苗，未经严格冷链存储运输销往全国18个省市，涉案金额达5.7亿元。根据济南市食品药品监督管理局协助公安机关侦破庞某等非法经营疫苗案件中掌握的信息，共梳理出向庞某提供疫苗和生物制品的上线线索107条，从庞某处购进疫苗和生物制品的下线线索193条，涉及安徽、北京、福建、甘肃、广东、广西、贵州、河北、河南、黑龙江、湖北、吉林、江苏、江西、重庆、浙江、四川、陕西、山西、山东、湖南、辽宁、内蒙古和新疆等24个省份。

庞某的操作手法是从多个省市70多名医药公司业务员或疫苗贩子处，以极低价格购进流感、乙肝、狂犬病、甲肝等疫苗之后，未经冷藏裸放于仓库中，随后在网上发布药品信息，找到买家后交给其女儿孙某负责快递发货。警察现场查货疫苗发现，有些是接近保质期的疫苗，“很多药品在仓库时就已经失效，运输途中加的冰块不起任何作用”。核查发现，庞某母女非法经营的疫苗及生物制品，虽为正规厂家生产，但是没有按照相关法律规定运输、保存，脱离了2℃~8℃的恒温冷链，已经难以保证品质和使用效果，注射后的副作用难以预料。该事件造成的最大恐慌是这些失效疫苗销售到各地，家长担心会接种到这些疫苗。

社交媒体技术和互联网技术进一步推动民众对科学家和专家们的说法越来越不屑一顾，比如人们在做选择的时候更相信来自“点评”“知乎”等网站的普通人建议。以往人们相信拥有知识和技术权威的专业人士，现在人们则更加信任同类人的建议，更加相信在Facebook、Twitter、QQ、WeChat“朋友圈”里的人，对有些甚至都没有见过面的人也报以极大信任，唯一理由是这些普通人的建议与利益诱惑无关，纯粹出于朋友情义或者出于好心。但是，当政治、医疗、教育、科技等领域从“垂直信任体系”全面转向“水平信任体系”的时候，蕴藏着更严重风险，“魏则西事件”就是这一变化的产物，魏则西则是这一变化的牺牲者（见专栏5-3）。

专栏 5-3　谁害死了魏则西

魏则西，知乎网友，西安电子科技大学计算机系学生，2014年体检查出罹患“滑膜肉瘤（晚期）”，除了正在研发和做临床实验的技术，没有有效的治疗手段。其父母先后带他前往北京、上海、天津和广州等的大医院求医，均被告知治愈希望不大。“病急乱投医”，无奈之下，魏则西和家人转而求助“百度”，搜

索治疗方法。搜索结果显示，排在首位的是武警二院的“生物免疫疗法”。魏家立即联系，一位李姓主任声称该技术“是美国斯坦福研发出来的，有效率达到98%,”他看了魏则西的医疗记录和检查结果，认为“保20年没问题”。由于该李姓主任“上过好几次CCTV 10”，魏则西决定接受武警二院的生物免疫疗法治疗。2014年9月—2015年12月，在花费20多万元后，“(瘤)转移到肺”。李姓主任说从来没有向任何人做过保证，还让魏则西继续治疗。2016年3月30日魏则西在知乎网上公开自己的求医经历，希望其他人不再受骗上当；4月12日早晨8:17魏则西去世。4月27日新浪微博网友“孔狐狸”发帖说，看到魏则西的帖子之后，“然后百度这个疾病，发现那家竞价排名的医院依然在首位”。4月29日，《医疗竞价排名，一种邪恶的广告模式》《一个死在百度和部队医院之手的年轻人》等文章热传，《起底调查：引发公愤的意愿科室背后是莆田系身影》将矛头直接对准“莆田系”医院。百度推广官微两次回应，但很快陷入舆论漩涡。那么，“到底是谁害死了魏则西（们）？”医疗监管部门失职、医院、百度分别被网民认为应承担50%、30%和15%的责任。

医疗监管、医院、信息网络平台都应当承担责任是基于传统管理理念做出的判断，完全合理，但是不要忘记，在导致“魏则西（们)”逝去的过程中，“水平信任体系”的责任也不应当被忽略。Google当年也曾卖过虚假广告，但被司法部罚款5万美元后，发现“做假”成本太高，再三权衡后放弃了“发布虚假广告”这一业务。如何让民众从“水平信任体系”中获益考量的是政府监管能力，它不仅涉及医疗行业监管，还涉及对互联网商业竞价、发布虚假广告、夸大疗效等宣传的监管。

在一定程度上，不再迷信专家权威、知识权威代表着更多的民主和赋权，可以有效破除知识垄断，体现着一种社会进步。然而，不再相信专家并不代表人们不再寻求其他知识来源，信息技术、社交媒体的递进弥补了这个空缺。因为在这个时代，在这个人们宁愿通过虚拟渠道进行交流而当面无话可说的时代，人们更愿意相信熟悉的信息渠道和温情脉脉的表述，而不是权威专家冷冰冰的理性阐述。社交媒体就提供了这样一个表达和交流平台，一个帖子发布出去得到的“点赞”数量越多越容易让人感觉自己是“正确的”，越容易让人相信“我所认为的真理”或“我感觉的真理”是真理。但是，这是一种非理性的“真理认知”，它



是一种基于对“同类人”重视催生的一种“后真理”，但绝不是客观真理。

面对科技潜藏副作用或有害技术的危害，因为不确定科学家是否保有独立性、是否具备爱因斯坦所强调的科学伦理道德和价值观，民众选择了不再相信科学家或专家权威，转而选求其他真理渠道。互联网与社交媒体技术的发展确实为之提供了这样一个可获得认同的温暖渠道，但是这个渠道是否具有科学道德与价值观呢？“魏则西事件”“血友病吧事件”“罗 × 笑微信营销事件”残酷地打破了这一期盼和幻想。在此情况下，面对伤害或潜藏伤害、面对威胁和看不见的危险，充满迷茫、困惑、愤怒的社会情绪逐渐生成，轻则引发舆情危机，重则线上线下互动，一旦有谣言滋生，就会推动民众与政府陷入实质性冲突，危及社会秩序。

5.2　谣言可否止于智者

前文关于危机管理的“官僚规范”和“应急规范”之间出现差距的一个原因是，受事件影响人群的集体行为超出了应急预案，这里面就包括“谣言（rumor）”的产生和传播。依照长久以来的理解，谣言是凭空捏造出来的，并通过一定手段推动传播的言论。如明朝冯梦龙在《东周列国志》（第一回）说：“凡街市无根之语，谓之谣言。上天儆戒人君，命荧惑星化为小儿，造作谣言，使群儿习之，谓之童谣。”其危害非常严重，“小则寓一人之吉凶，大则系国家之兴败”。自古以来，人们都很重视对谣言的打击和遏制。

Allport 和 Postman 认为谣言的产生与相关事件重要性和模糊性成正比关系，即事件性质越严重、事实越模糊，那么产生谣言的可能性就越大；那么，避免谣言滋生和传播的关键是解决信息模糊性问题，及时披露事件真相。[①] 这一论点自 1947 年以来一直被奉为传播学的金科玉律，也是各类组织应对突发事件、遏制情势恶化的不二法门，它是一种将重心放置于事件主体、由事件主体决定信息公布的策略，强调“谣言止于真相”，代表着一种积极态度。与之相对的是“谣言止于智者”，出自《荀子・大略》：“流丸止于瓯臾，流言止于智者”，将终止谣言传播的重心放在受众上，认为没有根据的说法遇到有头脑的人就不会继续传播

① Allport, G. W. and Postman, L. J. The Psychology of Rumor[M].NewYork: Holt, Rinehart & Winston, 1947.

了，否则就是《论语》所说的“道听而途说，德之弃也”。

这两种途径和方法各有其适用范围，但是，到底哪一种更适合“我怕”的风险社会时代？谣言是止于真相还是止于智者？回答这些问题还需要人们重新认识风险社会中的谣言及其生成传播机制。

5.2.1 一场局部银行挤兑事件因何发生

2014 年 3 月 24—25 日，江苏盐城射阳县流传着一则“射阳农商行将要倒闭”的谣言，储户担心损失，纷纷到射阳农村商业银行各网点排队取钱，打破了该行日常经营秩序。问及原因，储户们回答说：“我也不知道发生了什么，就听有人说这家银行要倒闭了，看着大家都来取钱，我也就跟着来取钱了。这些都是我和老伴的养老钱，不能有任何闪失。”“中午在家听到银行要倒闭的传言，父亲就急着要赶过来，排队不到一个小时，就把钱取出来了”；“我们就是要求把银行里面的钱提取出来，放在家里比较安全”；“我在银行存了 5 万元，是自己仅有的积蓄，中午听别人说这家银行就要倒闭了，就赶紧过来取钱，从下午 3 点钟就一直排在银行门口了，到现在还没能进入大厅”。银行方面立即通过不间断播放广播和喇叭喊话等方式做紧急辟谣：“江苏射阳农村商业银行是经银监会批准设立的合法金融机构……不存在倒闭可能。请大家不要相信谣言”；“储户存款受法律保护，不存在存款兑付不出的情况，请广大储户切莫听信谣言，造成不必要的恐慌”；“银行有钱，储户可以随时取钱”。总行金库调用的 6 700 余万元现金和若干名精干人员到场确保储户随时取款，一场局部银行挤兑事件方逐渐平息。

追本溯源，挤兑事件的发生与取款要求有关，更与当地日益紧张的集资氛围密切相关。根据中国人民银行《关于大额现金支付管理的通知》（1997）规定：对一日一次性从储蓄账户提取现金 5 万元以上的，取款人应提供有效身份证件，经核实后予以支付；其中一次性提取现金 20 万元以上的，取款人必须至少提前 1 天以电话等方式预约，以便银行准备现金。但现实中各个商业银行除了要求“20 万元以上预约”之外，还都实行了“5 万元预约”要求，后者是商业银行基于经营稳定性考虑而实行的一种现金管理手段，此外，基于维护金融安全，打击防范经济犯罪、刑事犯罪等需要，央行还规定借记卡 ATM 每日取款限额是 2 万元，信用卡 ATM 每日取现额度不能超过 5 000 元。“射阳农商行将要倒闭”



的谣言就是在这种背景下出现的，3 月 24 日中午，射阳农商行一名储户在没有预约情况下要求支取 20 万元现金，该行营业网点柜台工作人员按照要求对方预约后第二天再来取钱。该储户则认为没能及时取出现金的原因可能是“该行没钱”，随后“要倒闭”谣言传出，引发其他储户排队取钱，挤兑风潮发生。那么，为什么该储户会有“该行没钱”的想法呢？这里就不得不谈到当地非法集资等民间金融乱象。

射阳农商行庆丰分理处设址于盐城环保产业园庆丰村，该村附近的盐东镇发展出数十家担保公司、130 多家融资公司，共同经营手段是“高息揽存”“高息放贷”。当地居民说：“射阳县到处都是这样的公司，从农民那边以高利息吸入资金，然后再以高利贷放出去，一旦资金收不回来，负责人就跑路。”所以当地居民对资金流动、银行问题都比较敏感，一旦传出“射阳县农商行要倒闭”的谣言之后，当地储户立即紧张起来。他们紧张的原因与民间金融私人交易特点有关：“像射阳这种苏北县城，由于银行利息比较低，当地很多都是进行人对人的金融交易，因为可以获得高额的利益回报。但这同样也会面临高风险。”储户们因为担心射阳农商行介入当地高利贷，也担心行长会和担保公司老板一样会跑路，担心自己存在银行的钱化为乌有……种种担心又不能短时期内确认，他们所能做的就是“把钱先取出来再说”。当这些个体理性行为集合起来的时候就产生了一种对银行来讲是非常不理性的“集体行为”，若应对不当则可能导致挤兑风潮从一家网点蔓延到另一家网点，从一家银行蔓延到另一家银行。

金融监管机构出于维护金融秩序稳定、控制和化解金融风险等目标，要求“大额现金支付”遵循“预约”原则以及其他额度限制，这是典型的依照科层式结构制定的法定程序和步骤，一般情况下都会得到银行、民众和储户的服从和配合。不过，射阳县农商行挤兑风潮的发生证实 Schneider 的观点，即“官僚规范”和“应急规范”之间确实存在差距。“官僚规范”更多注重的是合法性权威下的标准程序和步骤，不太关注人的心理及其在不确定情境中的“集体行为”的不理性倾向。

案例当中，一方面，地方商业银行、村镇银行等中小金融机构原本就存在规模小、地域风险能力弱等先天不足，发展期限短还没有积累足够信用，客户关系管理能力同样比较薄弱，储户忠诚度还较低，一有风吹草动就很容易发生“存款

搬家”现象；另一方面，地方金融机构资金来源和资产结构也存在流动性风险，其资金来源约 80% 来自发售理财产品、同业存款和市场拆借，20% 由私人存款和对公存款构成，但其资产配置多是房地产、地方融资平台等长期项目，存在明显的“短融长投”特点，资金规模不足的金融机构非常容易陷入亏损或破产。此外，射阳县地方政府和金融监管部门对当地高息揽存放贷等民间金融乱象一直缺乏有效查处和治理手段，以致居民怀疑地方性金融机构可能有参与非法集资、高利贷等活动。几个因素相互作用下，当一个储户无法及时取出现金时，一个有关银行要破产的谣言就此滋生、由此传播，局部挤兑由此发生。

成都春熙路“砍人”谣言引数百人狂奔事件的基本原理与此类似：2014 年“3·1 昆明火车站暴力恐怖袭击案”发生后在一定范围内造成了社会恐慌情绪，当月 14 日下午成都春熙路和总府路就发生了一场莫名其妙的奔逃事件：从盐市口“潮流广场”开始，造成附近“群光商场”“新世界百货”“泰华”“新中心”“伊势丹”“百盛”“IFS”购物群众恐慌，进而加入奔逃人群。事后调查表明，该事件发生与以下传言有关：“有歹徒在附近某商场持刀砍人行凶，行凶者正往这里而来”，“有人说砍人了，有人说地震了，还有人说着火了……”在恐慌情绪传染效应下，“我看到别人都在跑，我也跟着跑”。但事实上，春熙路及周边地区没有发生任何危害公共安全的案件。

5.2.2 重新认识谣言及其他

上述两个案例中的谣言非常符合正统的概念界定，某些人基于特定动机或愿望，不经意间散布一种没有得到确认、缺乏事实依据的信息；无论是链式传播、簇式传播还是交错式传播，无论是流言式传播、偶然性传播还是集束式传播，都是一种“非组织化”的连锁性通道传播；接受者和传播者都有意无意地加上自己的主观想法甚至想象，最终在一定范围内造成了消极影响。但它们之间存在一个本质区别：银行挤兑事件中的谣言并非凭空想象，而是与当地长期得不到有效治理的民间金融乱象导致的财富损失担忧密切相关；从应对来看，其破解关键其实并不是公布事件真相，而是以“随时取款”实际行动消除储户的担忧心理，让他们相信自己的存款是安全的，不会不翼而飞。但是，春熙路奔跑事件因为时间关系，可勉强与之前刚发生的昆明火车站暴力恐怖袭击案建构联系，但实际上这



种联系微乎其微，警察机构介入与其说是处置该事件，不如说是满足市民心理需求，缓解其紧张情绪。

整个过程都没有涉及传播者和受众的知识、道德与智慧，也就无从考察其是否“止于智者”，它与传统意义上的谣言及其应对产生了一些背离，也催生了重新认识谣言及其生成传播的需求，具体包括三个问题：谣言是什么？人们为什么会相信谣言？人们又为什么制造和传播谣言？

人们普遍认为，谣言是一种最古老的传播媒介和舆论来源。伴随着媒体技术和沟通渠道多元化拓展，谣言从口口相传发展到通过报纸、电视、广播、互联网平台和自媒体传播，给企业运营和政府管理带来极大挑战。因此，谣言在各类危机事件发生与演化过程中必定不会缺位，“而这也是它的使命所在”。① 在文字和纸张出现之前，口耳相传是社会交流、沟通的唯一通道，口说无凭，听到的人完全有机会和可能将主观意愿和想法添加进去再行传播，非常容易转化为谣言。“谣言传递消息，树立或毁坏名声，促发暴动或战争”，② 它可以侵蚀执政基础，促发战争和暴力，“从未有一场骚乱的发生不带有谣言的鼓动、伴随和对暴力程度的激化”。③ 如秦末的“大楚兴，陈胜王”、④ 东汉末的“苍天已死，黄天当立”。⑤ 有观点认为武昌起义在某种程度上也是一场谣言激发的兵变（见专栏 5-4）；⑥ 它也可以影响组织凝聚力和人员士气，对军队而言至关重要，如“四面楚歌”导致项羽“垓下之战”兵败，前秦苻坚军队因为内奸阵前喊话“秦兵败了”而陷入“风声鹤唳”“草木皆兵”之态，⑦ 以致兵败“淝水之战”。

专栏 5-4　武昌起义：谣言与革命

任何历史事件的发生都有其或长或短的酝酿与演化时期，武昌起义就是如此。清政府的合法性基础自 1840 年以来因为不能抵御外侮早已陷入岌岌可危之地，“不用掐，不用算，宣统不过二年半”之类的各色政治谣言更是让清政权摇摇欲坠。但如果没有危及湖北新军士兵生命的谣言流传，武昌起义发生时间或许将不是 1911 年 10 月 10 日。

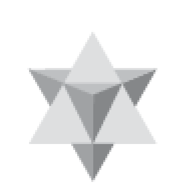
① 胡泳 . 谣言的使命 [N]. 经济观察报，2012-11-05.
② [法] 让 - 诺埃尔 · 卡普费雷 . 谣言：世界最古老的传媒 [M]. 郑若麟，译 . 上海：上海人民出版社，2008.
③ Allport, G. W. and Postman, L. J. The Psychology of Rumor[M].NewYork: Holt, Rinehart & Winston, 1947.
④ 《史记 · 陈涉世家》。
⑤ 潘国基 . 中国历史大讲堂“秦汉史话”[M]. 北京：中国国际广播出版社，2007.
⑥ 雷辉 . 武昌起义另类起因：无辫子就杀头谣言逼反新军 [N]. 南方日报，2012-10-03.
⑦ 《晋书 · 苻坚载记》：“坚与苻融登城而望王师，见部阵齐整，将士精锐；又北望八公山上草森皆类人形，顾谓融曰：‘此亦劲敌也，何谓少乎？’怃然有惧色。”

清廷时任湖广总督瑞澂并非昏聩不堪，他非常清楚“此时必要之计，应在止息谣言以镇人心，免致满城仓皇，根本摇动”，所以1911年10月9日“宝善里爆炸事件（革命党人起义计划和花名册泄露）”发生后，他实施的处置措施也基本以控制事态为主：第二天凌晨处决逮捕的革命党人，并准备销毁缴获的革命党人名册、不予追究。但是，同时采取的“关闭城门”“取消士兵请假制度”不仅没有取得预期效果，还加深了变乱时期的恐怖气氛，一则谣言最终导致事态失控。原本事实是“清政府可能按缴获的花名册捉拿革命党人”，因为被捕杀的多名革命党人是没有辫子的，所以出现“清政府正在按有无长辫捉拿革命党人”的传言，然后演变为“捕杀没有留长辫的士兵”，最后简化为“以革命党罪名逮捕和惩罚湖北新军的汉族士兵”，使得原本还处于游离观望状态的2/3湖北新军全面投向革命，10月10日晚8点武昌起义爆发。

谣言还可以成为迫害某些人或某个种族的工具。例如，中世纪黑死病期间，因为犹太人的洁净卫生习惯、其聚集区与其他居民区的距离比较遥远，所以得病死亡的人比较少，但是谣言却认为这是一场犹太人毒害基督教徒的阴谋，被抓捕的犹太人熬不过酷刑，招供说往基督徒的日常用水里投毒，随后掀起残酷迫害犹太人热潮。在各国政治和文化史中，谣言曾在退敌、篡权、内斗中扮演过关键角色；在经济领域和市场中，谣言也被用做竞争手段之一。因此，谣言被普遍认为具有极大的欺骗性、煽动性和破坏性，甚至被冠以“历史毒瘤”和“社会瘟疫”的称谓，欲除之而后快。

然而，随着科技潜藏副作用日渐为人所知，在信息技术和媒体渠道渲染下，现代社会的谣言类型就更多了、流传范围更广，如“经常洗头会患癌”“香蕉有毒”“香蕉浸泡甲醛”“孩子经常喝饮料会得白血病”“用含氯的自来水蒸煮东西会致癌”“艾滋病扎针”“望远镜射针伤人摘器官”“隔夜茶致胃癌、肝癌、食道癌”“催熟水果致儿童性早熟”“晨起喝淡盐水可排毒”“微信将推付费会员制度”“打隐翅虫会致命”“倒着输入银行卡密码能自动报警”“人社部渐进式延迟退休年龄时间表”“手机基站越多辐射越大”“美国暴雪源于我国污染”“学校门口抢小孩”“洛阳发生大爆炸”“九江6·9地震”“军车进京、北京出事”“果农/菜农自述内幕，吓出一身冷汗”……

这些谣言多与人身、食品、财产等安全有关，也涉及政府监管和相关法条变



化。有的纯粹是凭空杜撰，有的则是夸大其词、断章取义，有的来自拼凑剪辑、半真半假、假戏真做，有的表现为刻意暗示、辟谣求证、逻辑诡辩，还有一些是记忆偏差、失实报道所致。理智要求人们不要相信谣言，但是，有多少人能够分辨“以下是发生在我朋友身上的真实故事，为防再有人受骗，请将这封信传给你所认识的人……”所蕴含信息的真假？当人们选择相信谣言的时候，是因为谣言首先与受众之间建构了一种情绪共鸣，它“提醒了我们一个明显的事实：我们并不是因为我们的知识是真实的、有根据的或被证实的便相信它们。比较起来，情况正相反：因为我们相信它们，它们才是真实的”。[①]知识和真理如此，谣言同样如此，对于缺乏专业知识背景和验证手段的普通公众而言，更是如此。人们只会看到想要看见的事物，也只相信自己愿意相信的东西。

换言之，一旦剥除了“凭空捏造”“恶意散布”“刻意暗示”等负面标签，谣言在本质上与其他社会新闻没有区别。这是符合事实的大胆构想，因为每一天人们面对媒体呈现的海量信息时，将注意力落脚于何处取决于阅读者本人需要，但无论是兴趣爱好还是专业研究需求，阅读者既没有动机也不可能对关注到的信息一一做真假辨析，除非有极高的专业水准。所以，在卡普费雷看来，“谣言这个词在任何情况下都不预示它内容的真实和虚假”，如果一定要强行将谣言认定为“虚假”与“捏造”，就无法解释谣言长盛不衰现象，更无法解释有些谣言的阶段性重复出现等现象。因此，社会心理学和传播学试图重新界定“谣言”，例如卡普费雷主张谣言是“社会中出现并流传的、未经官方公开证实或已经是为官方辟谣的信息”，“通过非正常渠道”如“口传媒介或散发传单的方式进行传播”。[②]罗斯诺（Rosnow）则认为谣言“只是夹杂了个人对世界的主观臆测的公众信息”，是人们试图认知生存环境不确定性的忧虑和困惑。[③]这些新认识回应了20 世纪 60 年代希布塔尼（Shibutani T.）的观点：谣言“是一群人议论过程中产生的即兴新闻”，它是为了寻求一种满意答案解释“无法解释”事件的“集体交易（collective transaction）”。[④]

这些认识在一定程度上颠覆了长久以来占据《韦伯斯特英文大词典》《现代汉语词典》等工具书关于谣言的主流认知，如：“谣言没有任何根据”；“是一种

① [法] 让 - 诺埃尔 · 卡普费雷 . 谣言：世界最古老的传媒 [M]. 郑若麟，译 . 上海：上海人民出版社，2008.
② [法] 让 - 诺埃尔 · 卡普费雷 . 谣言：世界最古老的传媒 [M]. 郑若麟，译 . 上海：上海人民出版社，2008.
③ Rosnow, Ralph L. Inside Rumor: A Personal Journey[J]. American Psychologist, 1991, 46（5）: 484-496.
④ Shibutani T. Improvised News: A Sociological Study of Rumor[M]. Indianapolis: Bobbs Merrill, 1966.

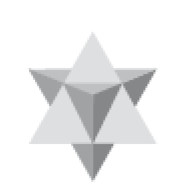
缺乏真实根据，或未经证实，公众一时难以辨别真伪的闲话、传闻或舆论”；“是没有事实根据的消息”；“是在社会上广为流传的具有一定倾向性的虚假消息。”

事实上，谣言也可能是真实的，特别在危机情境中，由于快速决策遏制危机情势的需要，会牺牲信息的多样性和复杂性，信息过滤得越多信息流失量就越大，甚至可能删除一些尚未被理解的关键信息。以此推广，谣言是社会生活的一种常态化构成，既有可能是为无法解释的现象寻找自己能接受答案的过程，也有可能是试图定义那些“模糊”却又很关键情境的社会行为。因此，谣言可被视为社会群体解决问题的一种工具，它具有人际互动的合作性与功能性，在“不断的建构”过程中，人们对生活中的种种不确定达成一致意见。在基础上，Miller 提出“谣言是理性行动的一种形式”的观点，谣言不是一种只具有“较少的理性”情绪的表达与投射。①

客观而言，谣言是一个信息的扩散过程，也是一个解释和评论的过程，其内容是否发生变化与人们是否具有理性有关。正如盖瑞·马库斯所言：“如果人类真是某个悲悯而智慧的设计师的作品的话，我们将具备理性的思维和无懈可击的逻辑。我们理当拥有健全的记忆、可靠的回忆；会说简洁的句子、准确的词语……不幸的事实却是：我们几乎不能分辨出一个三段论的演绎推理是有效的还是荒谬的；另外，就更不要说目击证词了，这些证词乃是基于一个荒谬的前提——即事发多年之后，目击者还能够精确地记住短暂目击到的事故或者罪行的细节。”②既然人们存在追求满意答案的冲动，但又面临记忆不可靠的限制，为了证明真相，本能上就会有解释和评论，在这一过程中，理性与冲动并存，情绪凌驾理智，记忆和逻辑相互纠缠，谣言就生出来了。在社会普遍不信任专家和科学权威的背景下，在互联网和社交媒体缺少传统大众媒体的专业审核条件下，其转发分享功能让谣言的信息传播呈现爆炸效应，进而引发群体性事件。研究表明，20% 的环境群体性事件存在谣言传播，而且多以论坛、微博、微信等社交媒体为主要传播途径。③

上海交通大学舆情研究实验室以 2003—2014 年 150 起影响重大的环境群体性事件为分析样本的实证研究表明：由于环境性群体性事件属于比较敏感的突发

① Miller, Dan E. Rumor: An Examination of Some Stereotypes[J]. Symbolic Interaction, 2005, 28（4）：505-519.
② [美] 盖瑞·马库斯 . 乱乱脑 [M]. 陈进 , 译 . 北京：中国人民大学出版社 ,2010.
③ 荣婷，谢耘耕 . 环境群体性事件的发生、传播与应对 —— 基于 2003—2014 年 150 起中国重大环境群体事件的实证分析 [J]. 新闻记者，2015（6）.



公共事件，它最先出现的信息平台不会是传统大众媒体，而是微博、网络论坛等社交媒体，后者合计占比达到 73.4%。例如，PX 项目（厦门、昆明、大连、茂名等）、垃圾焚烧站选址事件（广州番禺、杭州、上海江桥等）、南京梧桐树事件等首先在微博和论坛曝光。另外，微信、博客、短信和网络新闻平台也在环境群体性事件曝光中发挥着比例不等的作用，分别占比 9.8%、2.8%、4.2% 和 4.2%。其中有 20% 的环境性群体事件在演化过程中出现过谣言传播现象，比如“PX 剧毒”“现场有人死亡”“防暴警察出动戒严”“警察打死、踩死人”等，有的还引起了线下的集体行动，比如 7 · 17 杞县万人奔逃事件。

杞县利民辐照厂经营用钴 -60 为农作物消毒业务。钴 -60 发射出的 γ 高能射线有很强的穿透力，能很好地杀灭大小包装和干鲜果品等内部病菌和害虫，尤其对不适于加热、熏烟、湿煮的食品和中草药、中成药等极为适用。但是，人体一旦受到钴 -60 照射，轻则脱发、呕吐，重则严重损害人体血液内的细胞组织，造成白细胞减少，引起血液系统疾病，如再生性障碍贫血症、白血病（血癌）。所以钴 -60 要用铅容器密闭保存，工作环境中有钴 -60 放射性元素时，一定要穿专用防护服。2009 年 6 月 7 日利民辐照厂在操作时发生卡源事故，钴 -60 无法回到原来的安全储存位置。国家环保部立即组织专家组赶赴现场处置，监测后断定未发生泄漏，环保部于 7 月 16 日发布相关通告。原本这一事故应到此终结，谁也没料到，第二天“卡源故障造成爆炸”“北京专家不敢来”等谣言满天飞，大量群众随即采用各种交通方式奔向周边县市避难，一时间汽车、拖拉机等各类农用车堵塞道路。

人们以往认为混乱是造成谣言的原因，谣言会加剧混乱，会造成不可知的后果，因此，无论是政府、正式传媒还是民间机构、意见领袖，都一致认为：谣言是腐蚀破坏社会正常秩序和组织正常运行的源头，必须控制谣言、打击谣言传播行为。但是，在“看不见危险”的时代，在科学权威下降、科学家不被信任的时代，人们陷入一个由“同类人”构成的“水平信任体系”，“宁愿相信谣言”不是因为教育水平低、学历层次不够、科学素养不足，而是人们渴盼真实、寻求一致意见的努力探索。

正因如此，以往那种“只要公众知晓真相就会做出正确决定”的辟谣做法已经起不到预期效果，政府主动公开信息仅仅是有效辟谣的必要不充分条件，未必

能够解决信息不对称和信息模糊。人们在困惑迷茫、恐惧焦虑又急于了解事实的时候，在追求理性的同时，比较倾向于相信熟悉的信息。这种心理学上的“熟悉效应”在马库斯看来是人类千万年进化的原因和结果：人类“祖先非常适应于对熟悉事物的偏爱”，而“喜欢一般事物的生物比对新奇事物有极端偏好的生物拥有更多的后代”。这才是谣言能够飞速传播的真实原因，它与教育背景、科学素养没有直接关系，更谈不上民族劣根性问题。有数百万美国人声称有鬼存在或被外星人绑架，有无数中国人半夜排队打鸡血、抢购食盐防辐射。调查表明，60%的受访者表示曾经受到过“耸人听闻式新闻”的误导，直接原因就是这些新闻和谣言比较相似，是读者比较熟悉或者已经形成刻板印象的事物。那些已经接收了谣言的人不会轻易放弃谣言，特别是对其有着强烈的情感依赖时。“谣言再一次证明，如果有必要的话，任何可靠性都是社会性的：我们隶属的那个社会群体认为是真实的东西才是真实的。社会是建立在信仰而不是证据的基础上的。”①此时的关键是公众以一种偏见的方式来吸收和消化信息，借助谣言传播表达某种情绪，即便把事实真相呈现在他们面前。

既然谣言包含理性成分，民众选择相信谣言是一种寻求真相的努力，并在相互谈论中缓解紧张焦虑情绪，那么，制造和传播谣言的心理动机也不再局限于“谋求一己之私”，“哗众取宠 / 追逐娱乐”、“恶意中伤”②③、“追求政治利益”、认知能力差异、记忆偏差、安全焦虑情绪、恐惧心理、愤怒情绪发泄等因素也可能使人们对消息做“合理化修饰”，或加入有趣幽默的虚假消息，或加入令人震惊的、鲜为人知的细节，或删除一些限定性语法和条件，视情况简化一些特定情节或添加一些大家更为熟知的情节，通过“拉平”、“锐化”和“同化”过程，最后“信息异化”形成谣言，严重时甚至引发舆情危机。2009 年 7・30 杭州飙车案肇事者胡斌出庭当日就有“替身”传闻在互联网上流传，当地政府和司法机关多次辟谣无果，网民继续狂热地进行深度信息挖掘和真相推测，就是民众“合理化修饰”的结果。

但无论如何不能放任谣言传播，打击和控制谣言传播固然重要，但更重要的是多管齐下消除谣言滋生土壤，吹散谣言雾霾。其实“休谟公理”早已提出：对

① ［法］让 - 诺埃尔・卡普费雷 . 谣言：世界最古老的传媒 [M]. 郑若麟，译 . 上海：上海人民出版社，2008.
② ［美］卡斯・R. 桑斯坦 . 谣言 [M]. 张楠，苏扬，译 . 北京：中信出版社，2010.
③ 比如 2016 年 7 月 23 日北京八达岭野生动物园一名自驾游女子违规下车后被老虎拖走撕咬，最后造成一死一伤。网络上不仅对她大加鞭笞，说她“不作就不会死”，还传出“小三”“医闹”等谣言，严重伤害了该女子及其家人。



“非同寻常的声明，需要非常确凿的证据，才可信”，① 以此为基石，及时公布信息实现“谣言止于知”，鼓励民众增强辨识能力实现“谣言止于智”，完善法律规定惩罚故意制谣传谣和“看见什么都转”的人达到“谣言止于制”，重视公众参与社会治理和政府公信力建构实现“谣言止于治”。

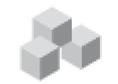
5.2.3　突发事件中的谣言更像集体行为

日常生活中都会出现各种各样的谣言，突发事件中就更容易有谣言的身影了，因为人们在陌生的危机情境中会觉得不确定。具体而言：当瞬间的危机冲击逐渐消退后，人们会面临一些不同于以往的问题和情境。物质财产损失是一方面，但更重要的是人的内心想法及其变化。危机之后首要被关注的问题是“该怎么办”。

围绕这一问题，受影响的人会不由自主地追寻答案，Turner 和 Killian 将这一行动过程命名为“打磨过程（the milling process）”。② 这个过程一般发生在组织和机构的现有程序难以应对危机情势的时候，在信息沟通渠道和交通系统中断时会进一步强化。由于沟通联系的中断会导致权威机构无法维持社会秩序，也无法建构与危机发生之前的传统行为规范之间的关联。“当个体寻求的需要不被满足的时候，他们就会以一种非正式的方式解决”，③ 由此，“打磨过程”可被视为民众在危机情境中寻求方向的努力，因为此前习以为常的规范被危机事件打破，与当前危机情境不相符合。在这一过程中，人们发展出一些新的人际关系和沟通方式，比如人们想要得到危机事件的某种解释，如果从传统权威机构那里得不到一个合适的或者是可以接受的解释，他们就会转向其他来源，更信赖非正式和非常规的信息沟通渠道，对一些在非正规媒体、家庭成员和邻里之间传播的消息或故事倍感兴趣，在“合理化修饰”倾向影响下，谣言得以滋生。

因此，谣言可能是随机出现的，也可能是对持续态势的恶意解释，可能集中于某个特定个人或组织，以便将责任从某个社会主体身上转移开。无论如何，谣言在人们应对突发事件过程中发挥着非常重要的功能，它在人群中传播的一些关于突发事件性质、成因、影响的批评性消息，往往是过于简单、不完全甚至是不

① [英] 大卫・休谟 . 人类理解研究 [M]. 关文运，译 . 北京：商务印书馆，1957.
② Turner, Ralph H. and Lewis Killian. Collective Behavior[M]. 3rd edition, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.
③ McEntire, David A. Local Energency Management Organization[M].In Handbook of Disaster Research, ed. Havidan Rodriquez, etc. New York: Springer, 2007: 175.



正确的，[1]但是依然为处于高度不确定情境的人们提供了一些行动指引。[2]

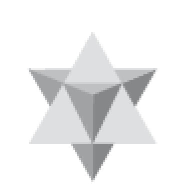
谣言既然是受事件影响的民众找寻下一步行动方向的努力，那么谣言产生和传播可被视为综合了理性和非理性的“集体行为”。在社会学意境中，“集体行为”被界定为“非组织化的相互关系和行为模式”，[3]具有情绪冲动、感情兴奋特点，在可能情况下会丧失正常情况下的法律与道德约束；敬畏权威、绝对服从命令，对传闻缺少理性批判精神，接收信息时存在暗示性和轻信倾向；先入为主，在是非判断上陷入偏执，很难接受正确意见。突发事件特别是因果关系不明确的“非结构性”突发事件最容易产生谣言这一集体行为。

突发事件演化过程中的任何一个时点都有可能出现谣言，一些谣言被替换掉，另外一些谣言被增加或删减情节内容之后转变为新的谣言，逐渐地，一些特定看法和做法被不断重复和强调，正常状态下的人际互动关系和社会行为准则被暂时抛在一边，新的行为规范和价值导向被确立，为个体和团体行动提供隐性指导。有的时候，这个过程特别快速，这与突发事件的性质、事件影响区域的民众在事前的态度等因素有关。比如，抢劫，即使它不是经常发生的孤立事件，也容易促成政府公信力、警察权威崩溃等谣言的合法化滋生。这类谣言很容易抵消掉关于社会秩序重建的努力和信心。再比如，偏远地区的民众容易把较为迟缓的应急解读为社会对其困境抱有冷漠与敌意。但有的时候，这个过程又发生得比较缓慢，人们需要花费更多时间为疑惑和迷茫寻找所有可能的解释。

以往人们认为，谣言产生是因为信息真空、信息沟通渠道匮乏。但是，比较诡异的是，实际上它们经常在正式沟通渠道畅通、人们对意外事件有所准备的情况下出现。人们从各自的经历、知识或专业背景出发对所发生事件发表观点看法，却很难在短时间内形成一致而权威性的解释，唯一的原因是危机严重、复杂程度超出了正规沟通渠道的承受力，阻碍人们真正分享对危机事件的认知与看法。

具有情感冲动、服从权威等特征的集体行为在本质上容易失控，但是非理性集体行为可能伴生着理性的集体行动（collective action）。集体行动是团体追求共同

① Lee, Trymaine. Rumor to Fact in Tales of Post-Katrina Violence[N]. The New York Times, 2010-08-26.
② Ripley, Amanda. The Unthinkable: Who Survives When Disaster Strikes and Why[M].New York: Crown Publishers, 2008.
③ Weller, Jack and Enricao L. Quarantelli. Neglected Characteristics of Collective Behavior[J]. American Journal of Sociology, 1973(79): 665-686; Lofland, John. Collective Behavior: The Elementory Forms[M].in Social Psychology, ed. Morris Rosenberg and Ralph H. Turner, New York: Basic Books, 1981: 411-446.



利益而采取的行为。人们曾经以为，个体的理性行为会产生理性的集体行动，而非理性的行为则会导致非理性的集体行动，因此顺理成章地假设：在一个具有共同利益的组织里，所有组织成员都会为实现这个共同利益而参与集体行动。但在奥尔森的理论体系中，当个体追求自身最大利益时，却不会自然导致理性集体行动，许多符合集体利益的集体行动没有发生，取而代之的恰恰是个体行动对集体利益的损害。① 最著名的例子就是河流污染、草场沙化等“公共地悲剧”，其直接原因是“搭便车”行为的存在。在奥尔森看来，有效避免这一非理性集体行动发生的关键在于破解“搭便车”行为，“选择性激励惩罚”可以达到该目标。不过，这一点却不符合与“官僚规范”与“应急规范”之间存在差距的突发事件情境。

当人们在迷茫困惑当中寻求解释与答案的谈论中，经“合理性修饰”激发的谣言目的不是为了增加混乱，而是为了寻找到一种不同于以往的社会规范和行为准则——“应急规范”，它虽然与“官僚规范”存在差距，却是人们忐忑不安中的方向指南。换言之，夹杂着理性和非理性成分的“谣言”这一集体行为却能够达成一个相对理性的集体行动，特别是那些在已经形成稳定道德规范、风俗习惯的社区，存在明显的社区内部共同利益，在突发事件来临时可能表现出对外部人的敌意和内部人的守望相助。这一点在 SARS 期间北京人调侃自己段子中可见一斑：“高家庄路口出现了几辆京牌车，站岗的儿童团员立刻放倒消息树，老支书马上敲响村头的老铜钟并高喊‘北京人进村了！乡亲们快戴口罩！’”

倘若谣言引发的是非理性的集体行动，如瓮安事件、吉首事件、什邡事件、孟良事件中，在谣言刺激下，民众情绪失控掀翻警车、袭击警察，更有甚者对商铺打砸抢烧，凡此种种很容易让人们回到有关谣言的传统认知和应对做法上面。但是，把矛头对准谣言、欲除之而后快的做法容易令人忽略谣言背后的深层社会结构、社会运行机制、政府体制等弊端。有以下两个例子可以作为佐证。

1. 1789 年的法国大革命

充满各种谣言、谣言与大革命相伴前进是法国大革命与其他国家革命的重大区别之一，似乎“每一个人和所有的人，如旅行者、医生、教士、运输公司的职员”都在散布谣言，“谣言在革命进程中振奋着精神、积聚着怒火、引导者恐惧”。② 谣言滋生蔓延与当时法国社会现实密切相关：1788 年农业严重歉收，食

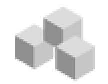
① [美] 曼瑟尔・奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 陈郁，等，译. 上海：格致出版社，上海三联出版社，1995.
② [法] 米歇尔・维诺克. 法国资产阶级大革命：1789 年风云录 [M]. 侯贵信，等，译. 北京：世界知识出版社，1989：169.

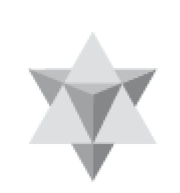
品价格上涨，到处是失业和忍饥挨饿的人，乞丐的数量急剧上升很快给社会带来恐惧、紧张和焦虑感，特别是流氓和无赖夹杂其间，他们不满足于一般的同情和施舍，开始偷盗和抢劫，严重干扰了普通民众的正常生活。到 1789 年情况仍没有改善，法国出现大量流动人口，社会不稳定感和危机感急剧；当这些流浪人口组成“匪帮”，加上平时就有的犯罪团伙、江洋大盗，导致普通老百姓陷入惶惶之中，一种强烈的“匪患”恐惧情绪逐渐滋生。尽管实际的匪患程度并不严重，但在信息渠道不畅通情况下，一个村庄发生的匪患事件被扩大到许多地方，匪徒抢劫粮食的行为被夸大为烧杀抢掠奸淫无恶不作。巴黎和其他大城市为了缓解市民恐慌，宣布驱赶乞丐和流浪者，这一指令如同火上浇油。一时间，盗贼之祸、饥民骚乱、国民卫队驱赶乞丐、查抄贵族乡村住宅、征集粮食，法国人寝食难安，整个国家陷入极大恐慌之中。

贵族和革命者都在争取普通大众的支持，由于贵族与大众之间的长期对立与不信任，革命者关于“贵族阴谋”的宣传和鼓动得到更多认可。“……饥饿的威胁使人民特别担忧和痛恨那些囤积粮食制造饥荒的‘阴谋’，尤其是法国民间长期以来就流传着关于贵族的武器窖、秘密文件和囤积粮食的传说，所以一遇食物匮乏，他们就会自然而然地怀疑到有人故意捣鬼，并往往由此演变成攻击想象中的粮食投机商、抢夺面粉和强行限价等暴力行为”。[①]18 世纪 60—70 年代法国政府的粮食贸易政策经常变化，时而自由放任、时而秘密干预，国王、政府内阁和法官之间为此相互攻击对方“蓄意制造饥荒”，促使民众对政府机关日益疑虑，越来越相信“至少与百姓生死攸关的粮食供应已经受到了政界各派势力别有用心的操纵”。逐渐地，这一“生计阴谋忧虑”和“贵族阴谋忧虑”融合在一起，“造成了大革命时代那种强烈得异乎寻常的关于‘阴谋’的忧虑气氛。”[②]

强烈的“阴谋忧虑”刺激了想象力的超级发挥，“国王派遣军队镇压”，“贵族正试图破坏麦收，通过饥饿来报复革命”，“各市镇都采取了严密的保安措施，盗匪们现在都跑到乡下来了”等各种谣言版本广为流传，反过来进一步加重“阴谋忧虑”。谣言让民众产生了一种激烈的抗争情绪，如“自卫本能”和“惩戒决心”。最终他们拿起武器，闯入城堡烧毁契约文书，烧毁城堡甚至绞死城堡所有

① 高毅 . 法兰西风格：大革命的政治文化 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1991：228.
② 高毅 . 法兰西风格：大革命的政治文化 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1991：229.





者。[①] 恐怖而狂热的气氛就此形成，“群众看到，三个月来，他们的代表只关注我们所称的公共事务（即粮食和特权），但他们认为的公共事务是他们所热切希望得到的东西……事情闹到什么地步呢？他们以为应武装起来反对强力，今天已经没有什么能约束他们了……”[②] 1789 年 7 月 14 日法国大革命爆发，8 月 4 日贵族一夜之间放弃特权，希望以此抑制平民暴动，使国家再生：“先生们，没有人不为法国所经历的可怕场面而感到痛苦……这根本不是几伙盗匪……在好几个省，全体居民成群结队地摧毁城堡，践踏土地，特别是抢夺记录着封建捐税的文件。人民试图甩掉许多世纪以来压在他们头上的枷锁；必须承认，先生们，这类暴动虽然有罪（因为它完全是暴力攻击行为），但人民毕竟一直对这些捐税感到恼火……”

2. 1768 年中国的“叫魂妖术”传闻 [③]

1768 年的中国正处于清朝乾隆皇帝统治时期，社会情况与法国 1789 年完全不同。当时全国可耕种土地 700 多万顷，大量水利基础设施确保了粮食产量持续增长，江南地区商业和手工业发达程度全球领先，政府财政收入连年增长，人口规模超过明朝以前水平，武备强盛。

然而，一个名为“叫魂”的妖术传闻居然在这个承平盛世开始盛行。传言说：只要将某人的名字、毛发或衣物交给术士们做法，就可以让这人生病、死去或者被术士操控。一个如此拙劣的传闻，在基层官员努力辟谣下，短暂地平息了。只是没有想到的是，地方官员按照正常程序处置之后上报中央备案，引起了乾隆皇帝的高度关注，中央政府随即在全国发起了一项严厉打击“叫魂”的专项治理行动，科举、漕运、水利等工作都必须为之让步。乾隆皇帝亲自指挥该项行动，他对地方各级官员的不重视态度、不那么积极的处置行动非常不满意，下令撤掉了一名省级官员官职。之后，各级地方官员不得不加大查处力度，直接导致“黑打”现象出现——偷奸耍滑的胥吏伙同地痞流氓大肆指控和尚、道士、乞丐和游民是“叫魂”妖术的成员。但是搜捕、刑讯结果却证明：“叫魂”叫出的是一场政治闹剧，“在这个案子上，他（弘历）不仅押上了个人威望，甚至也押上了整个王朝的尊严”。[④] 最后，在傅恒、印记山和刘统勋等军机大臣适时建言下，

---

① [法] 乔治 • 勒费弗尔 . 法国革命史 [M]. 顾良，等，译 . 北京：商务印书馆，2010：106-108.
② [法] 乔治 • 勒费弗尔 . 法国革命史 [M]. 顾良，等，译 . 北京：商务印书馆，2010：136-137.
③ 郑渝川 .《叫魂》书评：叫魂，叫出的政治闹剧 [EB/OL]. [2012-05-25]. 凤凰网 .
④ [美] 孔飞力 . 叫魂：1768 年中国妖术大恐慌 [M]. 陈兼，等，译 . 北京：生活 • 读书 • 新知三联书店，2012.

乾隆将冤假错案的责任推卸给地方官员后，平息了事件。

乾隆皇帝对“叫魂”妖术的重视有深刻的历史渊源，自古改朝换代必定伴有谣言或谶纬之术，宗教组织形式如黄巾起义、明教红巾军、白莲教曾先后导致许多民间动乱，引起民众对皇权合法性权威的质疑。这就是为什么乾隆非常重视打击“叫魂”妖术的原因。另外，“叫魂”妖术流传于浙江，这一地区一直是经济重心，加上清军入关后残酷镇压南明的集体记忆，如果放任“叫魂”妖术的传播很可能建构出对清廷皇权的威胁力量。更重要的是，表面繁华的背景下是人口增长和粮价飙升，逐渐增多聚集的贫民与游民。当没有合法证件的和尚道士到处游荡、售卖药品、诱拐良家妇女、招致民众敌意的时候，打击“叫魂”妖术、将矛头对准和尚道士就成为一种政治需要。它既可以为民众提供一个情绪宣泄通道，也为乾隆皇帝提供另一次强化掌控官僚体系力度的良机。

清代官僚体系发展到中期，出现了与前朝一样的人浮于事、搪塞考评、官官相护、伪造政绩，贤能者得不到晋升机会，劣质者不受纠察和惩罚。在乾隆看来，“被汉化的满人与腐败的汉人官吏正在携手使大清帝国走上王朝没落的下坡路”。“叫魂”妖术传闻事件正好为皇帝提供了一个纠察官员懒惰、失职、迟疑、腐败等问题的绝佳理由，对弘历来说，“1768 年妖术危机……为他对官僚制度的极深猜忌提供了一个出气孔……”

但是，这一事件最令人深思的是，普通民众不顾事实随意以“妖术”罪名构陷游方和尚道士甚至邻居，以达到发泄私愤的目的。“以‘叫魂’罪名来恶意中伤他人成了普通人的一种突然可得的权力，对任何受到横暴的族人或贪婪的债主逼迫的人来说，这一权力为他们提供了某种解脱；对于害怕受到迫害的人，它提供了一块盾牌；对想得到好处的人，它提供了奖赏；对妒忌者，它是一种补偿；对恶棍，它是一种力量；对虐待狂，它则是一种乐趣。”所以，即使“叫魂”是一个传闻，甚至“其实从来没有发生过，人们仍然普遍地相信，任何人只要有适当‘技巧’便可通过窃取别人的灵魂而召唤出阴间的力量”。①

其实，加西亚·马尔克斯也描绘过“预感”变成“传言”、“谣言”导致“恐慌”引发一场非理性“集体行动”的场景。②综合看，武昌起义、法国大革命、“叫魂”妖术等历史或故事中的谣言、预感和舆论之间都存在一些环境因素，包

① [美]孔飞力. 叫魂：1768 年中国妖术大恐慌 [M]. 陈兼，等，译. 北京：生活·读书·新知三联书店，2012.
② 加西亚. 马尔克斯：我来讲一个故事 [EB/OL]. [2016-03-10]. 腾讯文化网.



括各种原因所致的焦虑不安情绪，缺乏值得信任的机构或人员采取行动舒缓社会焦虑情绪；个体理性选择使自己如何受到最小伤害；当谣言或传闻兴起的时候，关注点是与自身某种情绪对应的现象，或寻找解释或寻求方向，或泄怨或泄愤，而不是理性的是非对错判断。

这一点与现实世界的舆情舆论生成路径基本一致：其一，孤立的环境事件或安全事件或其他突发事件此起彼伏，恐惧不安的情绪在社会各个层面缓慢滋生；其二，一个危言耸听的议题，当“真正的危险混杂着想象的虚惊时”，个体难以自制的恐慌情绪迅速向舆论集中，人人自危的舆论环境就此形成；其三，权威部门缺位，或者官方部门回应技巧不足，恐慌情绪夹杂着感性的舆论聚集，导致非理性集体行动爆发。而社会历史证明，在与理性永恒的冲突中，感性从未失过手，古有“二桃杀三士”“三人成虎”“曾参杀人”，现代则有“艾滋针”“地震了”“儿童喝饮料得白血病”等。

5.3　在乌合之众中保持独立有多难

休谟曾言：“一切哲学的结果只是使我们把人类的盲目和弱点发现出来，我们每一次转折都会看到它们——虽然我们竭力想逃脱这种观察，避免这种观察。”[①] 谣言就是这样一种考验，它就像一面镜子，从中可以看到造谣者、传谣者和听谣言者的心理活动，也可以从中看到社会结构与体制、社会运行机制和政府治理的弊端。

但是，为什么经常夸张出位的言论和耸人听闻的新闻能够令人深信不疑并引起亢奋狂躁的集体行动？为什么理性冷静的声音总是若有若无？这些问题可以归结为两个问题：第一，当一个人被谣言包围时，他能在多大程度上保持独立的理性判断？第二，当周围人群都处在癫狂中时，个体有多大可能保持清醒意识而不随波逐流？

5.3.1　群极化、社会流瀑效应与从众心理

某种程度上，人们无法保持独立判断或者受情绪驱使做出的非理性行为属于

① ［英］大卫・休谟 . 人类理解研究 [M]. 关文运，译 . 北京：商务印书馆，1957.

人的“异化”现象。比如借助政府强力打击“叫魂”之际构陷他人，造成许多和尚道士无辜惨死；明知“叫魂”是一种拙劣传闻与谣言，还愿意违背本心的去相信去传播，是因为只有坚定这一立场，个体才能获得“解脱”“奖赏”“补偿”“力量”“乐趣”。它与工业文明没有直接关系，但是可以因为工业文明成果和信息技术革命而得到进一步强化。

“异化”意味着人丧失了天然本能的人的属性，被物质或其他自身创造出来的东西控制，当它与迷茫、愤怒、失落、无望等不良情绪结合在一起的时候，就容易导致非理性的集体行动。倘若政府部门不作为或乱作为，则可能加剧不良情绪，于更广泛层面建构起危机情势进一步演化的土壤条件。恰克·帕拉尼克写道：“合理公正流水般向前的理想社会，还是由人组成的，如果‘个人’这个微小的细胞纷纷出现问题”，陷入“无爱、被机械、无望、愤怒”等负面情绪，甚至“缩进黑色空间”，最后将导致“整个群体的倒塌与崩溃”，[①]社会秩序将不复存在。这是一种对社会现实极度失望后的“逃避退缩性集体行为”导致的不良结果，从社会运行和诊疗角度看，它的积极性还不如谣言。因为谣言是群体有意识的主动合作创造出来的“智慧成果”，是面对不确定情势、试图对环境或相关事件做出满意解释的行为。但是，相对于群体的集体无意识行为与“非人化”集体行动的暴力破坏性，无声逃避的集体行动不那么冷酷。

在社会心理学范畴，集体无意识行为与“非人化”集体行动是一种“群体极化效应（group polarization）”的表现。[②]当个体加入某个群体之后，为了不被排斥，他愿意用“智商”换取“归属感”，当他完全融入群体之后，个性就会完全湮灭。个体为了获得认同而放弃智商（即独立思考）的集体行为，会导致一个群体的理智远远低于个体成员的理智水平；当群体思想占据主要地位后，个体会表现出绝对服从和极端排斥异议倾向。由此，集体行动呈现出极端化、情绪性和低智商化等特点，[③]一旦被某个（舆论）领袖言论或某些谣言煽动，就会陷入激愤状态，迸发出难以想象的热情与能量，“社会流瀑（social cascades）”效应随之发生。

因为舆论领袖即是群体最重要的消息来源，对群体成员而言，他是告知者和

① [美]恰克·帕拉尼克.肠子[M].景翔，译.长春：吉林出版集团有限责任公司，2011.
② Stoner J A F. A Comparison of Individual and Group Decisions Involving Risk[R]. Massachusetts Institute of Technology, 1961.
③ [法]古斯塔夫·勒庞.乌合之众：大众心理研究[M].冯克利，译.北京：中央编译出版社，1998.





领导者；对于群体持有不同意见的人，他是说服者；对于群体内表示疑问的人，他又化身为证实者（见图 5-1）。从个性特质看，舆论领袖口才卓越，思辨能力奇佳，意志力比较坚定。每个群体因为环境条件和舆论领袖预设的基调氛围，群体行为表现千差万别。

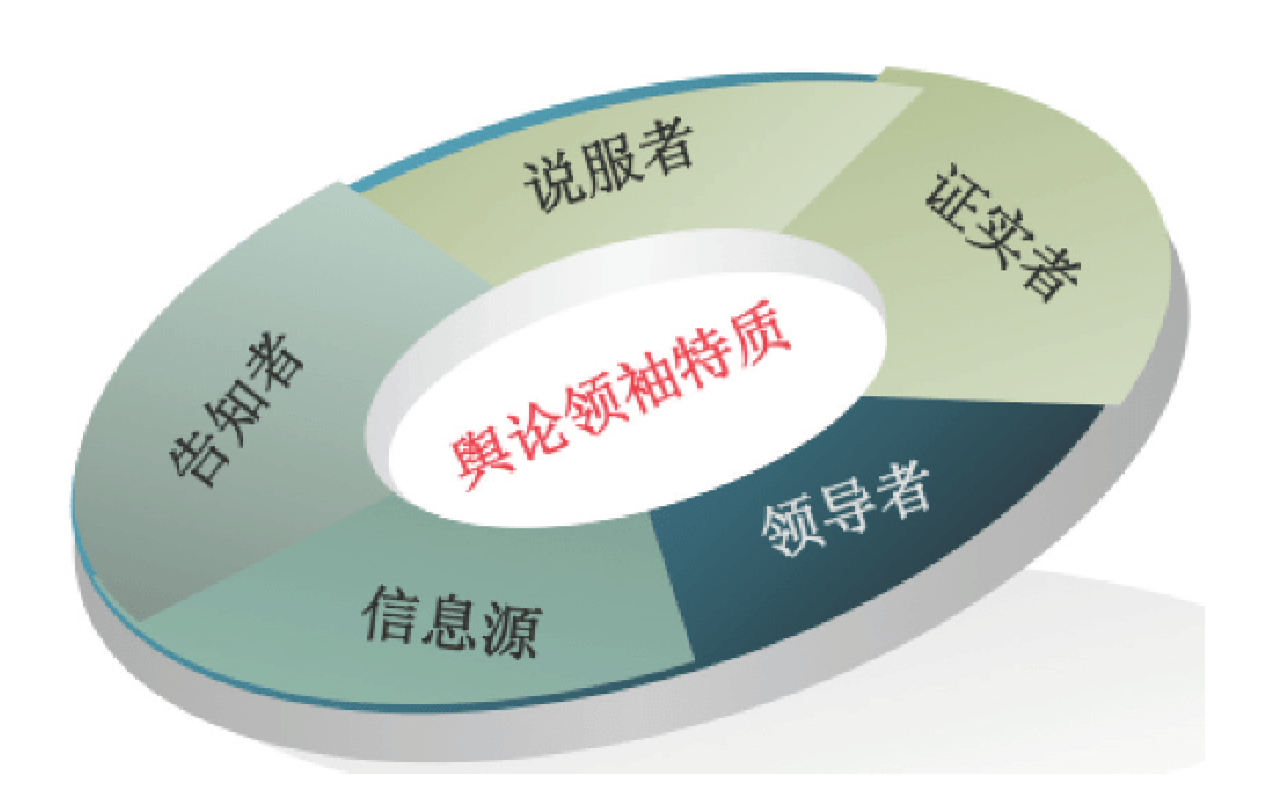


图 5-1　舆论领袖或意见领袖的作用

正因为不是孤立的个人，个体或为了某种信念可不顾一切地慷慨赴难，或怀着荣誉的热情赴汤蹈火，“命运感”是“极化的推手”，它既可以创造“英雄主义”，但也可以走向“极端主义”，[①] 前者创造了废奴运动、民权运动等光辉历史，后者却制造塔利班、基地组织、ISIS 等极端主义和恐怖主义。更多时候，群体可能发展成为犯罪群体。勒庞说：“孤立的个人很清楚，在孤身一人时，他不能焚烧宫殿或洗劫商店，即使受到这样做的诱惑，他也很容易抵制这种诱惑。但是在成为群体的一员时，他就会意识到人数赋予他的力量，这足以让他生出杀人劫掠的念头，并且会立刻屈从于这种诱惑。”[②] 因为个体认为，自身一旦成为某个群体成员之后，原先自己承担的责任就转移给了群体，自己则无须担忧任何责任追究或惩罚。这可以有效解释中世纪黑死病威胁下欧洲民众对犹太人的残忍迫害；也可以解释“二战”前一向以理性思辨能力见长的德国人陷入对“纳粹”的偏执、狂热与服从；当然也可以解释“文化大革命”中，年轻学子毫不犹豫地对自己的老师施加酷刑，甚至有些孩子不顾后果地举报自己父母的私下言论，以此表示对革命的忠诚……社会长久以来形成的行为规范、价值准则、道德约束等机制“障碍”很容易地被偏执和狂热“狂暴地摧毁”。

① [美] 凯斯 · R. 桑斯坦 . 极端的人群：群体行为的心理学 [M]. 郭彬彬，译 . 北京：新华出版社，2010.
② [法] 古斯塔夫 · 勒庞 . 乌合之众：大众心理研究 [M]. 冯克利，译 . 北京：中央编译出版社，1998.

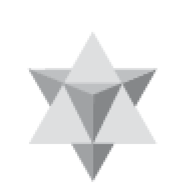
这样的冲动、急躁、夸大感情、丧失理性、判断力和批判精神等特点在现阶段一些群体性事件中时有体现，新媒体技术的发展更是为非理性行动提供了“虚拟”和“现实”两条渠道。人们根据兴趣爱好等动机，进入一个个以论坛、朋友圈为表现形式的、孤立的虚拟空间，这样的空间在创设者和其间有影响力的公众意见领袖、网络大V的言论影响下，逐渐对某些社会现象形成一致性基调。尽管“虚拟群体”成员相互之间不见面，但群体情境的本质与现实群体没有不同，“群极化”程度甚至更为严重。

无论是“群极化效应”“社会流瀑效应”，还是“从众”心理，都是同一个事物的不同表现，即个体丧失独立判断能力，倾向于选择相信群体成员普遍接受的信息，做出跟随群体的行为反应。通过观察他人，并采取与他人同样的、不经过自己分析判断的行为，这其实也是一种“搭便车”行为，如果是对的，那么自己就站在了正确一方；如果错了，则自己也不必承担责任。多数时候，这些群体行为既不涉及英雄壮举也不是极端主义，而是一种满足个体利益最大化的理性选择，如哄抢行为、股市或房市的追涨杀跌行为。

比如英国诺丁汉郡、约克郡都曾经发生银行ATM故障，给取钱客户发放超额现金，取100英镑，ATM机器“吐出”200英镑，吸引众多储户欢天喜地、呼朋引伴来排队取钱，直到银行发现故障前来关闭机器，或者直到ATM里面的现金全部取光为止，期间人们很守秩序，绅士风范尽显，银行方面表示“错在自己”，不予追究。

这种明知设备存在故障，却还利用漏洞取款获利的个体理性行为，与明目张胆的哄抢行为有什么不同呢？2012年12月27日下午1点左右，兰州市柳忠高速公路柳河沟收费站300米处，一辆满载橘子的大货车翻下路基，橘子四处散落。事发后，当地村民开着汽车、摩托车和自行车前往事故现场肆意哄抢橘子。哄抢人群中既有老人、青年小伙、中年妇女，还有不少孩子。有些人还打电话呼唤亲朋好友。全然不顾货车司机苦苦恳求：“不要抢！别抢了！”民警的制止毫无效果，围上警戒线1个小时之后，现场才慢慢平静下来，但橘子已所剩无几。

但我们也没有必要对这个世界太悲观，因为同样的侧翻事故也有另一个截然不同的结局：2015年3月29日上午6点，江苏大丰刘庄镇204国道交叉路口，一辆载有30多吨橘子的卡车侧翻，司机胳膊脱臼，橘子散落一地。事发后，当



地村民纷纷赶来，发现司机受伤后，一边安慰他，一边把路面上的橘子捡起来装箱后堆到一边码放好，1 100 箱橘子几乎无损。

哄抢等集体行动的背后是“群极化”和从众心理，参与人员并非没有道德操守，他们也许也曾为汶川地震捐献爱心，也曾对社会不公发出不平的呐喊，也曾在旁人困难之际伸出援手，但是却在洒落一地的橘子、苹果、鸡蛋、小鸡、面粉、大米面前出现了群体性的道德失范与违反法律行为。根据群体心理学原理，两位卡车司机在兰州高速和大丰高速事故后的不同遭遇，很大程度与第一个人或前几个人的行为有关。由此可否推导，如果在第一时间唤醒个体道德印象，便可以阻止群体不理性行动乃至“最血腥的暴行”？

5.3.2　风险感知与风险的社会放大效应

但是，正如 Schneider 关于“官僚规范”与“应急规范”的差距理论所言，“官僚规范”永远没有办法预测群体行为和集体行动，[①]面对看得见的危险、成本与收益时，群体行为尚且无法预测，何况面对“看不到的”危险。在科技潜藏的副作用逐渐暴露，科学家之间互相矛盾，科学权威难以抵挡各类谣言威力的情况下，与安全有关的各类谣言借助互联网与社交媒体飞速生成与传播。此时面临的问题不再是信息不足或信息真空导致谣言，而是因为互联网海量信息造成的“信息嘈杂”，要从中筛选正确信息或真相对普通人来讲，几乎是一项不可能完成的任务。在无法确定信息的准确性与来源渠道时，为了给自己惶惶不安的心理寻找一份暂时安宁，普通民众倾向于相信意见领袖和舆论领袖的意见，然后在与其他人交流的过程中，继续传播这些信息，同时也强化了自己对这些信息的认可。这种依靠他人做出判断、实施相应行动的行为，是“从众心理”与“沉没的螺旋效应”的叠加，即便有些成员原本还有自己的看法，只是自己不能确定对错，此时也愿意迎合意见领袖及群体看法。以下两个案例不仅可以证实这一点，还引起人们思考更深入的问题：

1. 培根火腿被列为高度致癌物事件令人们无所适从

2015 年 10 月 24 日，英国《每日邮报》报道：世界卫生组织下属国际癌症研究机构将物质致癌程度分为五级：致癌、较可能致癌、可能致癌、致癌度不确

① Schneider, Saundra K.etc. Public Opinion Toward Intergovernmental Policy Responsibilities,Publiu[J]. The journal of Federalism, 2011(41).

定和可能不致癌。来自 10 个国家的科学家评估各种证据后，将加工肉制品列入石棉、香烟、砒霜等“致癌物”行列。加工肉制品指的是采用烟熏、腌制、添加化学物 / 添加剂等方式处理过的肉类，包括火腿、培根、熏肉和香肠。科学家们认为食用这些食品“可能会增加”患肠癌的风险，因为熏制和腌制方法会增加肉类中的饱和脂肪酸、胆固醇含量。世界卫生组织科学家还认为，新鲜红肉比较安全，但仍然“有机会致癌”，理由是红肉含饱和脂肪酸较多，它会破坏肠内黏膜。大部分流行病学资料也证实，过量摄入饱和脂肪酸及饱和脂肪酸停留在直肠的时间较长与肠癌发生之间的相关度较高。

火腿、培根、香肠、熏肉、腊肉等加工类肉制品源起于肉类保质期需要，但也代表着一种传统生活方式。当它被科学家宣称为属于致癌物的时候，其实是在宣称一直以来人们遵循的某种传统方式或风俗存在问题。面对这一具有雄厚科学依据的宣告，民众会如何选择呢？相信、半信半疑、不相信或者无所谓？

这一事件给监管机构带来的问题是“如何确定监管规则”，给民众带来的问题是“我们能吃什么呢”。一个迫切问题摆在了民众眼前：选择“被吓死”还是“被饿死”？相信在那些有着长期食用加工肉制品历史的国家和地区，比如英国、中国四川和浙江金华地区，民众不会太在乎这个报道，因为他们更相信自己的直接经验而不是什么所谓的科学报道。当然，这一报道也会产生社会与经济影响，那些从未食用过类似食品的居民可能不会再有尝试心理，会影响销量，在某种程度上把一个食品安全问题转为一个经济问题，或者是传统生活方式保留与否的社会学问题。

2. 云南白药成分有毒事件引发的“商业机密”与“公众健康权”优先性争论

云南白药是中国最有名望、也最富传奇的“国宝级”中药，它是侠士除暴安良时的随身必备品，是战士们枪林弹雨中起死回生的救命仙丹，曾经名为“曲焕章万应百宝丹”，其配方和生产工艺曾经是国家绝密。不过，这些传奇伴随着传统中医药走向世界逐步停息。

2013 年，某罗姓律师将云南白药告上法庭，因为他托人从美国买回的云南白药散剂产品说明书上，详细标出了成分及其含量，但国内销售产品却没有任何成分说明，侵犯了国内消费者知情权和人格尊严权；知名打假人士王海以同样理由起诉云南白药；河南、山东与北京等地多名律师联名致信国家食品药品监管



局，建议其责成云南白药限期修改药品说明书，因为“公众健康权”高于“商业机密”，药品生产者应该告知消费者正确使用方法、禁忌危险及避险方法。

但云南白药一直以国家绝密为由拒绝公开配方，直到香港卫生署要求云南白药召回胶囊、散剂、气雾剂等 5 款药品，澳门卫生局也发出停用回收通知，它才首次承认药物中含有有毒化学成分乌头碱。依据国家食药总局《关于修订含毒性中药饮片中成药品种说明书的通知》（2013）规定：产品中含有毒性药材的中药饮片企业，必须在说明书中写明毒性成分并添加警示语。云南白药按照该规定修改了说明书，标注有：“国家保密配方”，“本品含草乌（制），其余成分略”。草乌又名“断肠草”，其含有的生物碱对肾脏有一定毒性，超量使用会引起口唇和四肢麻痹、恶心、呕吐等中毒症状，严重者可危及生命。[①] 为了消除公众疑虑，云南白药在说明书的注意事项中进一步解释：“本品所含草乌（制）为炮制后的乌头属类药材，通过独特的炮制、生产工艺，其毒性成分可基本消除，在安全范围内。”

在全球化时代，中医药要走向世界，就必须服从统一的市场规则，药品成分公开是现代医药市场的通例，也是药品之所以成为药品的前提。在本土之外的市场上，“国家保密配方”不再是营销制胜法宝，反而是中医药得到公众认可的桎梏，只能停留在保健品层次。“商业机密”必须以“公众健康权”为前提。

这一案例给中国各监管机构提出了新问题和新挑战，即“官僚规范”的价值原则到底是什么？维护中医药标准没有错，顺应全球市场规则也没有错，那么，如何权衡？如何监管？除了草乌外，槟榔、朱砂、砒霜等都可入药，只是西方药品监管机构分辨不清草乌、槟榔、[②] 朱砂作为“原材料”和“炮制后药品”的区别。“中药炮制（烘、炮、炒、洗、泡、漂、蒸、煮等方法）的主要精神就是去毒，经过炮制、提取、除杂处理以后，有明显的解毒作用”，可以加强疗效，便于制剂和储藏，只是这些过程无法用化学方程式、分子式来表达，重要的医药机理也无法用西方医学的叙事方式来表达。虽然同仁堂早就提出了“炮制虽繁必不敢省人工，品味虽贵必不敢减物力”原则，但这一原则能否消除中药原料的毒性，民众不甚了了。

突发事件中的谣言就更是传播飞速，如 H7N9 禽流感爆发期间，“成都孕妇

① 云南白药承认含“断肠草”成分，曾多次陷入配方有毒风波 [N]. 南方日报，2014-04-08.

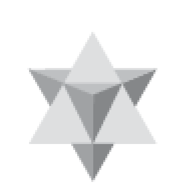
② 汉森制药龙头产品“四磨汤”发生同样问题，它被指含槟榔成分，而槟榔被世界卫生组织国际癌症研究中心认定为一级致癌物。

死于H7N9”“×× 活禽市场检出H7N9”“暂时不要吃鸡肉、鸭肉，特别是鸭爪爪”；地震等自然灾害发生期间，有人借机实施诈骗：“众志成城抗震救灾，××× 红十字会号召广大人民伸出援助之手，为受害群众重建家园基金募捐受捐账号是……”，还有些把矛头指向政府：“×× 市政府号召市民捐款遭前所未有抵制与唾骂”。

除了“社会流瀑效应”和“群体极化”理论，尼克·皮金（Nick Pidgeon）的“风险的社会放大框架”对谣言传播、政府污名化、技术污名化等非理性集体行为也做出了令人信服的解释：[①] 有些相对较小的风险或风险事件会引起公众广泛关注，进而造成重大经济与社会影响的原因与风险感知有关。“风险事件一旦发生，在风险感知效应下，就会与心理、社会、制度和文化过程产生相互作用，并直接作用于公众行为并造成‘次生’后果”；当既有的官僚制组织与管理制度失灵时，如果“监管缺失或监管能力低下，在一个不信任、不透明的社会环境中，风险传播会出现‘组织放大’或‘社会放大’趋势”，[②] 大众媒体批评和社交媒体互动在风险传播中具有独特作用。信息技术和传媒技术的发展“不仅没有从根本上消解认知局限、科学素养差异、媒体报道偏见、经验不足等造成风险放大基础，反而进一步增进了风险放大趋势”，[③] 因为任何传媒和沟通技术都无法从根本上消除技术本身潜藏的副作用带给民众的危害。

换言之，技术性危害始终存在，无论是核物质辐射，还是食品添加剂、甲醛等防腐剂、化学污染、农药中毒等都是某些能源技术、化学技术、生物技术的伴生物，而这些技术最初都源自于解决人类所面临的物质匮乏和疾病困扰。即便当时这些技术的有害性为人所知，但在饥馑造成的急迫需求面前，相信也没有多少人注意到它们，而科学家通常以“副作用”形容这些危害；即便是有人因为这些“副作用”而遭遇健康折磨，但是医学技术也无法在两者之间建构精确的因果关联，更找不到适合的诊疗方法，人们逐渐对现代科学技术产生了“恐惧”与“害怕”情绪，各种社交媒体取代严肃的科学渠道成为有关技术风险知识传播和解释的主要平台。网络意见领袖取代科学权威摇身一变成为“专家”，严肃的科学理性被充满感性情绪的语言所解读。

① [英]尼克·皮金，[美]罗杰·E. 卡斯帕森，[美]保罗·斯洛维奇. 风险的社会放大[M]. 谭宏凯，译. 北京：中国劳动社会保障出版社，2010.
② 程惠霞. 危机管理：从应急迈向前置[M]. 北京：清华大学出版社，2016.
③ 程惠霞. 危机管理：从应急迈向前置[M]. 北京：清华大学出版社，2016.



典型如方舟子和崔永元的“转基因食品安全性”论战，两人多次交锋之后，民众对转基因食品安全性依旧一头雾水，因为他们“辩论”的过程完全没有科学精神，“只有民粹化的情绪煽动和精英化的思想专制”，[①] 以互揭隐私、对簿公堂结束。这起争论中最引人瞩目的是其他科学家几乎集体“失声”，这固然表明中国现阶段科普工作的缺憾，但更体现了网络舆论领袖在引导话语上的能量。可惜，这种掀动能量不能转化为理性认知，而是强化了民众原本就持有的两种观点——“转基因食品对人体有害，坚决不能吃”和“转基因食品可放心食用”，对那些希望科学辩论得出一个更有说服力结果的更多普通人来讲，这是一场令人失望的辩论，广为流传的既有经验或多数人观点依然大行其道。

5.4　风险沟通走向前台的时机来临

在科技潜藏的副作用逐渐显现而科学家集体失语之际，当人们面对陌生情境感觉恐慌不由自主对传言做“合理化修饰”的时候，当来自科学和政府权威的“垂直信任体系”被来自网络平台上“同类人”构成的“水平信任体系”取代的时候，谣言就有了足够的合理性和合法性，互联网技术和社交媒体技术更是为之传播提供了足够的空间和技术支持。受群极化、社会流瀑效应和从众心理的进一步推动，民众对“不可见”风险的恐惧情绪向全社会扩散。

多地中小学操场塑胶毒跑道事件、常州外国语学校污染事件、陕西凤翔等地血铅事件、广东毒大米事件、农药中毒等安全事故、技术缺陷、材料问题虽然在不同地区孤立地发生，但经大众媒体报道和社交媒体、网络论坛的渲染，风险感知的放大效应随即产生。在此情况下，谣言既不能止于知，也不能止步于智，更不可能止于管控，唯能止于治。“治”的核心是消解社会疑虑、消除谣言滋生土壤，需要政府等理性官僚制组织与社会公众之间展开沟通，沟通的着眼点是“风险”，目标是缓和乃至化解民众的恐惧心理与焦虑情绪，将集体行为从不理性的危险边缘拉回到理性轨道上，避免情势恶化危及社会规范、道德准则和社会秩序。

因此，“风险沟通”是以社会情绪和心理分析为切入点，为多元主体创造

① 岳中行 . 方舟子、崔永元大战转基因，科学去哪儿了 [J]. 凤凰评论，2014（88）.

互动条件，尽最大可能降低集体行为的不理性。具体来看，它是个体、群体与机构之间交换风险信息和看法的相互作用过程，它直接传递与风险有关的信息，也包括对风险事件的关注、意见与相应反应，还发布国家或监管机构在风险管理方面的法规与措施等。①它强调公民参与应从参与形式与路径、信息透明、利益博弈等显性层面转向公众风险感知、风险分配与收益不对称等心理层面，强调政策议题与政策问题建构不再局限于利益均衡而是围绕“风险”及其分配展开辩论与博弈。②

5.4.1　风险沟通是新时期的公民参与需求

马斯洛需求层次理论强调“安全”是仅次于呼吸、水、食物、睡眠等生理需求的最基本需求：“我们可以将整个机体描述为一个寻求安全的机制，感受器、效应器、智力以及其他能力则主要是寻求安全的工具”。③承认“安全”是人的最基本需求意味着“安全”理当是公共政策追求的目标之一，风险社会时代尤其如此。伴随大规模技术使用与深刻的社会结构变革，风险文化持续上升，④公众安全意识普遍觉醒。在此背景下，公民参与被赋予新的历史使命，对风险沟通产生了前所未有的需求。

1. 公共政策的“风险”烙印要求公民参与纳入风险沟通

那种认为“公共政策是‘不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们’的利益分配过程”⑤的观点已经过时，“现代政府决策进程更大范围上注入了风险因子，由公共决策直接或间接引发风险在当代人为的社会风险中占据比例越来越高”。⑥因此，公共政策在分配利益的同时也在分配风险，承担风险意味着支付污染与健康成本，规避风险则享有隐性机会与利益。

典型如 PX、核能、垃圾焚烧等公共项目具有巨大的经济发动机效应，但也给周边环境、健康与安全带来潜藏风险，理论上这两种效应会以产业政策形式平均分配给不同地区和不同群体，但更常见的情况是利益分配与风险分配并不一致，当地居民承担了远超就业机会与收入的环境污染与健康风险。公共政策在不

① 谢晓非，郑蕊 . 风险沟通与公众理性 [J]. 心理科学进展，2003（4）.
② 程惠霞，丁刘泽隆 . 公民参与中的风险沟通：一个失败案例的教训 [J]. 中国行政管理，2015（2）.
③ [美] 亚伯拉罕・马斯洛 . 动机与人格 [M]. 许金声，等，译 . 北京：中国人民大学出版社，2007：71-75.
④ Douglas, M. and Wildavsky, A. Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers[M].Berkeley. Cal.: University of California Press, 1982: 186-190.
⑤ [美] 戴维・伊斯顿 . 政治体系 - 政治学状况研究 [M]. 马清槐，译 . 北京：商务印书馆，1993：123.
⑥ 朱正威，等 . 国际风险治理：理论、模态与趋势 [J]. 中国行政管理，2014（4）.



同对象之间的利益分配与风险分配不对等、不公平正是引发我国新时期社会矛盾和群体抗议事件的直接动因，公共政策成为社会不稳定的新型风险源。①

这种与“风险分配”有关的社会情绪失控与连锁反应在风险社会日益普遍，但人们却无法沿用过去的经验来预测是否会爆发类似突发事件。② 因此，风险社会给政府治理带来的最大影响是公共政策被打上“风险”的烙印，公共政策优劣评价从“成本—收益”标准转变为“风险—收益”法则，③ 达成政策共识的基础也从利益博弈权衡转变为打消对潜藏风险的疑虑。“风险烙印”与“风险—收益”法则要求在公民参与环节广泛纳入“风险沟通”，确保在降低“物质性风险”的同时，改善社会稳定性风险。

2. 公民参与关注焦点向“风险”的转化要求进行风险沟通

多地 PX 事件和 2014 余杭垃圾焚烧站事件表明现阶段许多公共政策陷入了“邻避困境”，它表现为社会发展需要和周边群体反对的“发展困境”，是一种简单通过公民参与也无法解决的“决策困境”。④ 当碧水蓝天成为稀缺资源的时候，公民参与的关注焦点开始从“收入增长”逐渐向“风险与安全”转化，但政府关注焦点却很大程度上还停留在成本—收益层面，这一错位导致地方政府与公众之间的对话缺乏共识，进而引发高度情绪化的集体抗议行为。

这些抗议行为与 20 世纪 80 年代在欧美发达国家兴起的“邻避（not-in-my-backyard）”现象没有本质区别，人们内心里并不真正反对化工、核电、垃圾填埋或发电、殡仪馆等现代公共基础设施，只是希望不要在自家附近开工建设。作为一种理性与非理性并存的“大众政治哲学”，“邻避”现象的直接原因是集体消费设施风险的责任权利不对等，根本原因是人们对集体消费设施潜藏风险怀有深深的焦虑与恐惧。

番禺事件、PX 事件、什邡事件、余杭事件表明“邻避”现象正成为中国公众表达与参与的新常态，规范化的公民参与能在一定程度上缓和风险责任权利不对等产生的社会矛盾，但它在消解焦虑恐惧情绪方面力有不逮，充分的“风险沟通”才能弥补缺憾。

---

① 杨龙 . 公共政策安全：政策科学研究的新视阈 [J]. 领导科学，2011（17）.
② [美] 纳西姆・尼古拉斯・塔勒布 . 黑天鹅：如何应对不可预知的未来 [M]. 万丹，刘宁，译 . 北京：中信出版社，2011：5.
③ 张海波，童星 . 高风险社会中的公共政策 [J]. 南京师范大学学报（社科版），2009（6）.
④ 张乐，童星 .“邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路 [J]. 中国行政管理，2014（4）.

3. 公众认知风险的主观特性要求公民参与应有充分的风险沟通基础

“邻避”现象的产生与焦虑、怀疑及恐惧情绪有关，而这些情绪则发端于公众风险认知（risk perception）。风险认知在本质上是公众对风险程度的主观认知与判断，既难以与经济收益做量化比较，也很难通过技术手段得到客观评价。①

现有研究表明：风险事件本身特性会影响公众对其风险的评判，包括风险事件可否预测、预测与实际发生是否一致、是否是科学盲点、致命程度等若干因素；② 个体生活经历、信仰与价值观、对政府信任程度等个体特质也会对之施加影响。③风险认知的主观与直觉色彩较为浓厚，感知到的风险并不等于事实风险，两者之间有时存在较大偏差，存在或高估或低估小概率事件现象，这些偏差与“公众是否可以拒绝暴露在风险中”、“公众对风险熟悉程度”和“风险是否可控”等主观判断密切相关。④

它意味着具有一定风险认知水平的公众很难被科学实验结论说服。如 PX 项目选址与居民区之间的距离争议正是不同主体风险感知差异的充分展示。如果仍站在传统利益博弈角度理解公民参与，就很难理解反 PX 事件为什么此起彼伏。充分的风险沟通已经成为风险社会公民有效参与的必要基础。

传统上风险沟通被视为突发事件应急管理措施之一，但是，中国“邻避”现象原因复杂多样，且时有非理性情绪发泄与极端行为危及社会稳定，对风险沟通的定位有必要从应急措施转化为预防性行动，特别将其纳入公民参与环节，以保障每个具体“邻避”设施看得见的公共利益，促进社会公平、权益主张等更多看不见的公共利益，在根本上消除“邻避”困境产生的土壤。

总体而言，风险沟通有助于达成风险共识，平缓公众焦虑恐惧情绪，夯实公民参与基石。在具体应用上，有研究者提出“十大策略”重点突出了双向、平等、信任、透明、及时、适度、主动、内容丰富、意见领袖、承认不确定性等原则。⑤ 然而，风险沟通在公众参与过程中的实践与上述原则存在很大差距。

① 20 世纪 80 年代开始有西方研究者试图量化研究风险感知影响因素，但没有达成一致结论。
② 孟博，刘茂，等 . 风险感知理论模型及影响因子分析 [J]. 中国安全科学学报，2010（10）.
③ Sjöberg, Lennart. Factors in Risk Perception[J]. Risk Analysis, 2000, 20(1): 1-12.
④ Sandman, Peter M. Risk Communication: Facing Public Outrage[J]. Epa Journal, 1987(13): 21.
⑤ 李杰，钱玲，等 . 我国政府甲型 H1N1 流感风险沟通策略研究 [J]. 中国健康教育，2010（1）.



5.4.2　茂名 PX 事件中的风险沟通实践与教训

2007 年以来，内地多次发生 PX 抗议事件，共同点是地方政府规划项目时没有纳入民意，直到项目开工后或临近开工才被公众知晓，恐慌与愤怒情绪驱使民众采取激烈的抗议行动，然后项目中止。茂名市政府在 PX 项目正式建设之前主动发起了与市民的风险沟通行动，但技术操作失误导致预期目标落空，反成为市民“邻避”行动的直接诱因。① 这一案例为通过风险沟通改善公民参与、解决“邻避”困境提供了宝贵的经验与教训。

1. 茂名市政府的 PX 项目风险沟通事件

茂名 PX 项目从论证、规划到开工经历了 6 年。2008 年 PX 项目进入茂名市城市规划，此后多年政府规划中都有提及，也在《茂名日报》刊登了环评公告，但这些未雨绸缪的风险沟通措施没有引起市民任何反应，政府也没有采取更多行动，直到项目临近开工。

2014 年年初市政府判断市民可能会抗议 PX 项目，便再次启动风险沟通行动：（1）市委宣传部通过各大媒体发布《茂名芳烃项目基本情况介绍》；（2）主要领导前往江西九江学习 PX 推广经验，特别要求石化系统、教育系统人员签署“承诺书”：积极支持 PX 项目，不参与群众集会，不信谣，不传谣；（3）组织召开媒体闭门会议，向与会者发放《芳烃项目宣传手册》与《茂名芳烃项目基本情况介绍》，通报项目投资规模和选址情况，播放《焦点访谈》关于正确认识 PX 项目的节目；（4）专门针对茂名当地网站提出“严控 PX 有害言论”要求；（5）召集当地活跃且有影响力的网友召开 PX 项目推广会。②

茂名 PX 项目推广会在 2014 年 3 月 27 日晚上如期召开，到场人数远超政府预计。会议由市高新区管委会主任和市委宣传部网管科长主持，会议主要甚至唯一议程就是播放《焦点访谈》关于正确认识 PX 项目的节目，主持人在做出官方解读后就宣告结束。在网友们强烈要求下，主持人才同意解答问题，且限定为 3 个问题。由于主持人对 PX 项目问题的答复非常潦草，网友们逐渐滋生反感情绪，他们立即借助推广会提供的便利，很快商定好一次抗议活动，随后利用网络与社

① 刘向南 . 茂名 PX 事件始末 [EB/OL]. [2014-06-11]. http://dy.qq.com/article.htm?id=20140409A0004U00/2014-06-11.
② 还计划连续刊登系列 PX 科普文章如《PX 到底有没有危害》《揭开 PX 的神秘面纱》《PX 项目还要不要继续发展》《PX 项目的真相》等，提高公众 PX 认知水平。

交媒体召集市民 3 月 31 日参加抗议。事件发展超出市政府预期，打乱了市政府风险沟通步伐，[①] 风险沟通行动失败。

2. 茂名市政府 PX 项目风险沟通教训

从应急管理角度看，3 月 27 日 PX 项目推广会存在会议内容、会议议程、官方参与人员配置等筹备不足和问题回答潦草等技术操作问题，从风险沟通角度看，茂名市政府有一定风险沟通意识，但未着眼化解公众对 PX 项目风险的疑虑与恐慌情绪，失败是必然的。其失败具体原因如下：

（1）风险沟通时间滞后。虽然茂名市政府试图通过风险沟通行动预防“邻避”运动，确保项目顺利开工，然而其措施主要发生在政策即将进入执行阶段。虽然一开始就在《茂名日报》发布了 PX 项目环评公告，但并没有明确告知市民项目选址、经济效益、健康威胁等关键信息，更没有构建一个讨论平台，直到临近开工，市政府才大力展开 PX 风险沟通。完全处于“被通知”地位的市民一旦得知自己即将暴露于 PX 不可知风险之下，他们除了发起和参加抗议之外已别无他路。单方面、滞后的风险沟通行为既不能缓解公众焦虑情绪诉求，也难扭转公众既成的风险认识。

（2）风险沟通力度不足，缺乏互动沟通渠道。茂名市政府 PX 项目早期沟通行动无人关注，有两种可能：一是茂名市政府习惯通过传统媒体发布重大信息，而当地公众已形成普遍使用网络与社交媒体获取信息的习惯，政府信息公布渠道与公众信息接收渠道的错位导致市政府的 PX 项目风险沟通成为一场无人关注更无人喝彩的“行为艺术”；二是沟通中的关键信息缺失，公众无法将 PX 项目与自身利益联系在一起，兴趣泛泛。两种可能都表明茂名市政府的风险沟通力度不足，既不激发公众参与兴趣，也不提供双向沟通渠道强化市民沟通意愿。茂名 PX 事件的吊诡之处在于：当地公众有较早获知 PX 项目规划的机会和提出异议的可能，但他们的沉默不语让政府误以为这是一项有利于当地经济与社会发展的好政策，倘若不是各地 PX 抗议事件之鉴，市政府也不会在 2014 年再次启动确保项目顺利开工的风险沟通行动。

（3）风险沟通准备不足，风险信息不充分。风险沟通是不同机构与群体围

① 案例概要：2014 年 3 月 30 日上午茂名市区一些群众为了表达对拟建 PX 项目的关切，在市委门前大草坪聚集并在个别路段慢行；下午有小部分人上路堵塞交通，后逐步散去。但晚上 10 时 30 分之后，小部分闹事者开始骑乘摩托车扔石头、矿泉水瓶等破坏公共设施，公安机关果断处置，有效控制了局面。





绕“风险”的互动过程，涉及风险性质、危害程度、可规避程度、风险感知、风险管理法规、风险补偿等内容，选取和组织充分的风险信息是有效风险沟通的前提与重要保证。风险沟通的内容应当选择公众最关心、最容易理解接受、最能改变公众对风险事件现有态度的材料。[①]然而，茂名官方传达的是 PX 专业技术信息，公众接收的是各地抗议 PX 项目消息，对 PX 项目的风险感知不断被强化。PX 项目推广会与科普文章本可在政府与公众之间搭建一个有效对话通道，但结果令人失望。既然公众无法详细了解 PX 项目的风险信息，自然被情绪主导。

（4）风险沟通手段生硬，强迫色彩浓厚。风险沟通目的是增加不同主体的风险共识，其前提是尊重相关主体风险感知，关键是平等对话、多元互动、沟通充分。美国政府的风险沟通实践由“单向告知”转为“共同参与”，[②]多方利益相关者的互动过程正是一个逐步建立信任、达成风险共识的过程。茂名市政府主动展开风险沟通的姿态值得肯定，但败在风险沟通手段较为生硬。无论是“承诺书”、媒体闭门会议、严控 PX 有害言论，还是 PX 推广会议，都只谈民众支持政府政策，却避而不谈 PX 风险。全部沟通过程重点是降低群体抗议风险而非 PX 项目风险，说教式与强迫性的沟通行为令人反感。

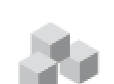
5.4.3　风险操作规则创想

当“科学‘确定风险’，而人们‘感知风险’的时候，民众不再简单接受‘科学界定’的‘风险’”，[③]公众风险知识建构与风险感知开始遵循另一种规律，政府很难按照成本—收益与利益博弈的惯常模式推进公共政策制定。“不可预料”的风险与风险沟通成为公民参与的重要内容，能否打消公众对潜藏风险的疑虑构成了新时期政策安全性评价的重要标准。茂名市政府 PX 项目风险沟通过程中的教训为此后类似情境提供了有效风险沟通的技术操作准则（见图 5-2）。

① Fischhoff, Baruch, Ann Bostrom, and Marilyn Jacobs Quadrel. Risk Perception and Communication[J]. Annual review of public health, 1993, 14(1): 183-203.

② Leiss W. Three phases in the evolution of risk communication practice[J]. The annals of the American Academy of Political and Social Science, 1996: 85-94.

③ [德] 乌尔里希・贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004：67.



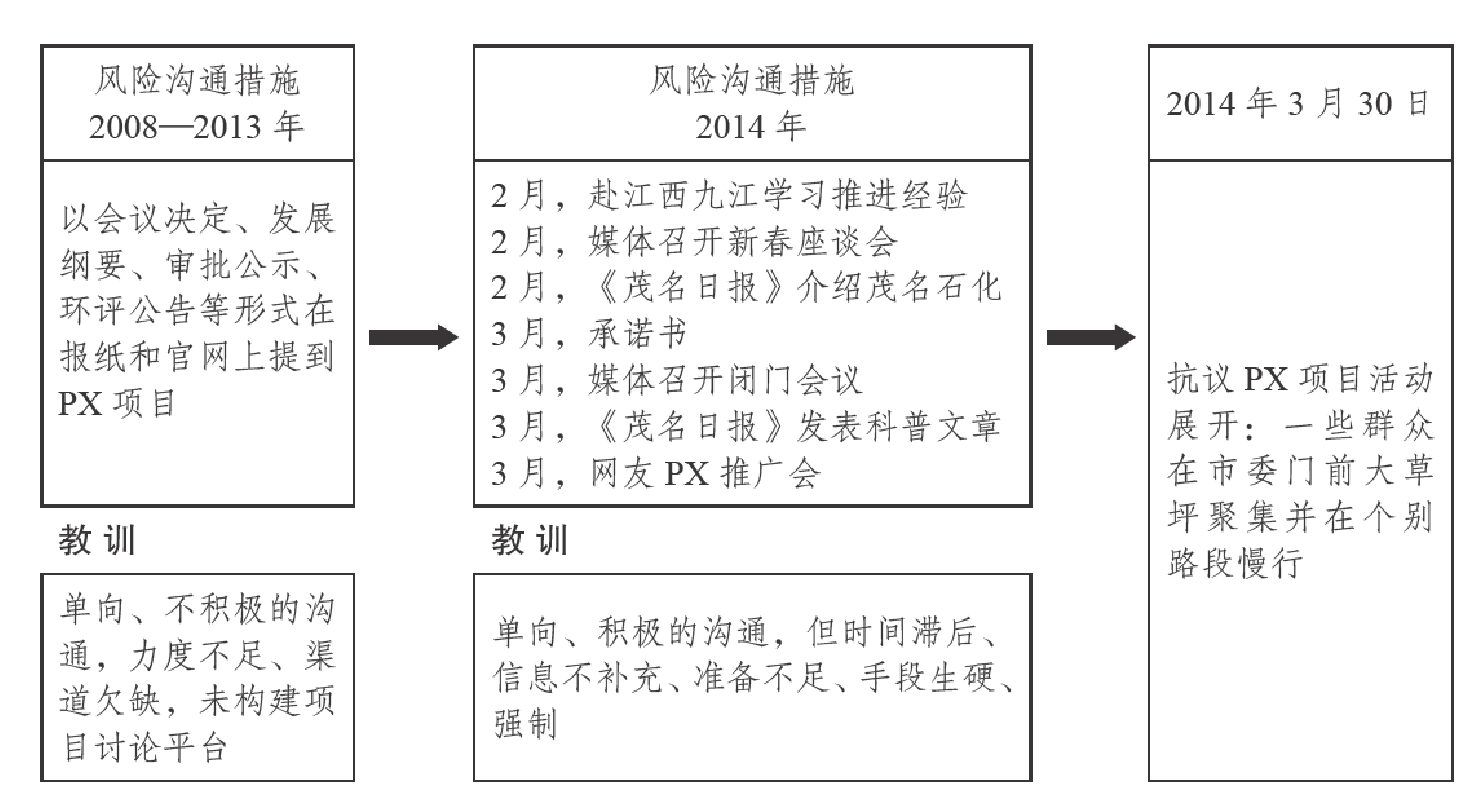


图 5-2　茂名 PX 事件发生演化中的风险沟通教训

1. 树立正确的风险沟通意识，建设畅通的风险沟通渠道

尽管茂名市政府的 PX 项目风险沟通行动没有获得良好的效果，但其试图引导公众舆论、预防“邻避”行动的努力表明它具备了初步的风险沟通意识，只是主动性有待加强。风险沟通需要将一些敏感问题公开放置于公民质疑之中，面临搁置危险，一些政府存在“不敢沟通”或“消极沟通”的态度，并不希望真的引起公众重视，展开风险对话。然而，缺乏风险沟通贸然推进风险项目可能面临更高昂的社会稳定成本，政府树立正确的风险沟通意识是持续风险沟通行动的前提。

建设通畅的风险沟通渠道是持续风险沟通行动的重要载体。风险沟通在本质上是一个双向信息交换过程，既需要有效的信息传出渠道确保公众有效接收到信息，也需要信息反馈渠道确保公众声音顺利传导至政府。传统媒体与官方网站固然是政府最惯用、最易控制、最便捷、最具权威性的信息渠道，但并不一定是公众最喜爱的信息获取途径。官方微博微信平台有助于改善风险沟通的互动性，但若考虑覆盖面，则还需要采取线下的、贴近市民生活的沟通方式，如社区布告栏与社区意见箱都是可资利用的沟通渠道，打通信息双向反馈的“最后一公里”是风险沟通成功的关键因素。



2. 着眼化解公众疑虑与恐惧情绪

坚持严格验证"因果关系""不做任何承诺"被广泛认为是科学精神的核心价值之一。但严格的因果关系论证总是否认污染与疾病之间相关性的存在，实验得出的"可接触的量"或"一点点被允许的毒害"因此被合法化。然而，界定风险离不开科学理性，也不能由此否认公众担忧与恐惧的合理性。三聚氰胺事件、瘦肉精事件、核物质泄漏、PX 事件、固体废弃物污染、自来水污染等若干孤立而持续的安全与环境事件早已在中国民众心中埋下焦虑且恐惧不安的种子，任何"可接受的接触量"都变成了"不可容忍的危险"。① 恐惧一旦启动就会像雪球一样越来越大，有时还会被谣言所左右。以往观点认为只要公众知晓真相后就会消除恐惧，因而主张政府主动公开信息，但是，茂名 PX 事件沟通教训证明被焦虑情绪主导的公众很难被一些简单的科学信息说服。因此，有效风险沟通的出发点是努力化解公众疑虑和恐惧情绪，而非确保公众毫无疑义地顺从政府意志、让相关项目顺利开工。

3. 沟通行动应有前置性与互动性

从长远看，风险最终会对社会成员施加相同影响，但短时期内，风险会不平等地分配给不同地区和不同职业，"处理、避免或补偿风险的可能性与能力"同样不平等地分配给不同群体。② 不同权利群体表达能力与可得性表达渠道的差异要么让安全受损群体陷入漠不关心的、末世论"生态宿命主义"，成为"沉默的大多数"，③ 要么让他们在"相对剥夺感"和"恐惧"情绪下团结起来爆发歇斯底里的抗议行动。前者不符合政府职能定位，后者则危及社会稳定秩序。为避免这些后果出现，前置性和互动性的风险沟通成为一种必然。它强调沟通渠道无死角，更主张建构一个稳定的公共话语空间，便于不同权利群体围绕风险展开理性辩论，消除谣言土壤、化解公众恐惧情绪。

4. 展开细致的公众风险认知调查

有效风险沟通的前提是良好的风险评估，然而科学研究的技术局限与研究分歧、不同主体看待风险的差异以及相互推诿或攻击，导致风险评估幼稚而脆弱，难以独立支撑风险沟通。西方研究者的大规模风险认知调查证实：公众风险认知

① [德] 乌尔里希 · 贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004：95.
② [德] 乌尔里希 · 贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004：37.
③ [德] 乌尔里希 · 贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004：36.

水平坐标体系能够清晰地反映公众心目中的高风险事件和低风险事件。[①] 因此，细致的风险认知调查将有助于探究公众心目中的“风险”内涵，确定哪些因素对其风险认知施加影响，预测公众对风险事件的态度，评价公众对风险所持的观点与心态，帮助政府将风险事件信息以大众都能理解的方式组织起来，为有效的风险沟通提供现实支持。

5. 注重具体沟通技术的细节设计

选择和组织恰当的风险沟通材料是确保具体沟通行动成功的前提条件。一份良好的风险沟通材料能够将风险来源、控制手段以可理解的方式呈现给受众，减少公众风险认知偏差并最终影响受众的风险评判。但冷冰冰的科学数据缺乏直观性，为此风险沟通材料需要围绕公众所关心的、科学客观、结构清晰、直接而易于理解的方式精心设计和组织。例如，将某项风险事件与生活中常见的风险事件进行比拟和比较；用更加生动的图画、动画形式代替文字说明；争取意见领袖现身说法比科普文章更具感召力；实地参观体验比新闻报道更加令人信服，等等，凡此种种，强调风险沟通形式和内容的协调配合、科学和生活的有机结合，提高风险沟通材料的可接受性。

在风险沟通代表选择方面，政府应鼓励那些有一定科学知识基础、有参与意愿、能清楚表达疑问、代表民意的人参与沟通，力求风险沟通有内容、有深度、有意义；精心配置主持和参与风险沟通的官方人员，政府官员并非风险沟通最佳人选，因为风险对话中的权威性并不来自权力而来自说服，相关专业人员的适度参与才能有效回答公众疑问；在沟通姿态方面，风险沟通主导者始终保持诚意透明，避免生硬粗暴地对“无知”公众采取说教，“敢于被质疑、勇于给答案”，那种拒绝提问的“通知式”沟通只会毁掉信任基石。

值得注意的是，上述风险沟通操作准则的成效会受到“公众科学素养”和“政府公信力”两个外部变量的影响：理性对话需要沟通主体都具备一些科学素养，而公众信任政府是打消疑虑、转移不安全感和恐惧情绪的助力。

综上所述，当中国全面进入风险社会时代，公众安全意识普遍觉醒。公共政策的“风险”烙印、公民参与关注焦点从利益博弈转向风险分配、公众建构风险的主观特性都迫切要求将风险沟通纳入到公民参与过程。良好的风险沟通

① Slovic, P., Baruch Fischhoff, and Sarah Lichtenstein. Why Study Risk Perception? [J]. Risk Analysis, 1982, 2(2): 83-93.



有助于缓和公众焦虑与恐惧，达成风险共识，夯实公民参与基石。茂名市政府围绕 PX 项目展开的风险沟通实践教训为类似风险情境提供了一系列的风险沟通技术操作准则，包括风险沟通出发点是化解公众疑虑与恐惧；风险沟通行动要有一定的前置性与互动性，对公众风险认知情况有较为细致的了解；要准备恰当的风险沟通材料，并根据沟通内容与对象确定风险沟通载体、人员配置、沟通方式与沟通姿态。

第 6 章　官僚规范与应急规范之间的桥梁架构

——治理维度的公共危机管理

虽然自然灾害、公共卫生和其他突发事件给社会造成物质损失、人员伤亡和其他损害，但也正是它们不断促进政府等部门提高管理水平，在缩减由理性官僚制框架确定的官僚规范与群体行为所致的应急规范之间差距的过程中，政府机构内部、政府与其他公私部门之间的合作协调意识与能力、资源调配能力、信息沟通渠道都得到显著改善。但是，力图将“不确定”纳入理性官僚制结构中的官僚规范与突发事件情境之间始终存在隔阂，官僚规范注重制式反应与标准行动步骤，反映了危机管理常态化的需要，它注重通过制式反应和标准步骤的日常运行，让相关机构和人员形成条件反射，能够在突发事件发生之际迅速行动，提高应急管理效率。

不过，官僚规范的优点同时也是它的缺点和桎梏：官僚规范下的应急参与机构和人员只有在针对其熟悉的突发事件类型，或者突发事件影响区域中的人群行为符合预期时，他们才能高效行动，一旦是超出应急预案范围的突发事件类型，或者突发事件本身性质比较复杂、因果关系不清晰，受影响区域尚未形成稳定的行为规范与价值原则，居民相互之间尚未熟悉，还没有形成守望相助等习俗，其应对措施可能于事无补。此时，受事件影响的居民在追寻事件真相和应对方案的过程中，既可以生出守望相助心理与行为，也会生出谣言等集体行为。弗兰克尔认为，人们正是在“经历不同寻常的事件时”，才会“发现生命的意义”“启迪人的经验”。①

虽然在突发事件造成的难以接受的情境面前，任何反应和行为都是可以理解的，包括缓解紧张惶恐情绪的谣言制造和传播行为，但最终都必须回到理性层面才能完成应急响应、应急物资配置和事后恢复任务。提高“官僚规范”的运行效

① [美] 维克多 · 弗兰克尔 . 活出生命的意义 [M]. 吕娜，译 . 北京：华夏出版社，2010.



率固然重要，但必须关注官僚规范与应急规范之间的一致性问题，尽量早发现和引导突发事件情境中集体行为向官僚规范趋近。对此，建基于治理理论的“治理规范”提供了一个跨越官僚规范约束、在官僚规范和应急规范之间架构桥梁的可能通道。

6.1　治理规范的生成逻辑与概念框架

6.1.1　治理规范是对现实需要的逻辑回应

不论何种组织类型要在风险社会求生存发展，就必须超越简单的应对技巧和策略层面，重视应急响应的体制、机制和法制的规范建构，因为后者从根本上决定着危机管理全过程的效率与效能。“规范”对参与危机管理的机构及其职责、权限范围预先做出规定，强调预警和日常演练，有助于真实突发事件情境中的应急响应行动更加有效。这是一种基于理性官僚制发展出来的官僚规范，注重制式反应和标准化程序，但正如前文所言，倘若突发事件影响区域及其民众的行为与应急预案不一致，那么官僚规范很可能无法适应真实的危机情境，严重影响应急响应成效，不过更严重的后果是耗损官僚规范的权威性。毕竟，危机情境中，需要平衡社会秩序稳定、民众心理诉求与集体行为，不能为了维持社会秩序而忽略民众正常的心理诉求，也不能因正视民众正常心理诉求而纵容一些会伤及他人、危及社会稳定的非理性集体行为。

这一平衡性需求一定程度上推翻了应急管理或危机管理领域内自上而下的政府权威，着眼“自上而下”和“自下而上”、官僚机构体系和社会公众、正式权威和非正式权威之间的交替互动，与“治理（governance）”具有内在的一致。无论是社会治理（social governance），还是公司治理（corporate governance），其问题产生必然与利益相关者的利益冲突相关。奥利弗·哈特（Oliver Hart）认为，在没有代理的情况下，所有组织成员都会极力追求自身效用最大化或成本最小化，个体努力已经得到直接补偿，既不需要激励机制调动成员积极性，也不需要建构某种结构解决利益争端。

不过，这与现实社会和组织运行不符合，存在代理前提下，一个解决利益争

端的治理结构就显得至关重要。[①] 于公司而言，治理结构是一个决策机制，可以决定组织资产使用权的使用和分配组织中非人力资本收益的剩余控制权，其核心问题是各个利益相关者之间的相互作用：谁应该从中获益？谁最终从中获益？当这两个问题答案不一致时，公司治理问题就会出现。[②] 为此，设计一套制度性结构用以解决这两个问题的不一致就成为必须，所有的利益相关方包括所有者、董事会、经理层乃至普通员工之间相互制衡的激励约束机制随即产生，包括正式或非正式、内部的或外部的制度与机制安排，以实现所有利益相关者的权利 / 利益制衡，并促进组织决策的科学化与适配性。

公共危机管理领域也同样如此，"不确定"意味着"不稳定""混乱""失序"。长期占据主导地位的"官僚规范"主导思维是将"不确定性"纳入理性官僚组织体系，将其转变为"确定性"。按照应急预案设计，一切行动皆可纳入标准化程序和步骤当中，由此可以避免混乱无序，达到高效应急响应目标，政府合法性权威也可借此得到维护。这一思路的前提是政府机构与社会公众、企业之间的利益基本一致，比较适应因果关系明确的突发事件情境，但未必符合一些性质比较严重的危机情境和因果关系不确定的非结构化突发事件情境。

应急预案预计与突发事件真实情境中人的行为差异、官僚规范与应急规范之间的差距及其给应急管理带来的负面影响，考虑应急管理措施对危机事件利益相关者的影响、利益相关者对应急行动措施的看法等就成为一种必然，这正是"公共危机治理（pubilic crisis governance）"和"治理规范（governance norm）"的出现逻辑。这一逻辑意味着所有受事件影响的利益相关者都有权利通过某些具体途径参与整个危机管理过程，与公司治理结构权衡相关利益者、促进决策更加科学化具有内在一致性。

利益相关方的参与可以有效避免官僚规范与应急规范之间的差距，避免官僚规范因为难以预计的集体行为而失效。"治理规范"在本质上并不会颠覆"官僚规范"的权威性，而是让后者具有一定程度的开放性和灵活度，克服其封闭与僵化，与受事件影响民众集体行为及其"应急规范"之间尽量一致。此外，"治理规范"在考虑利益相关者之外还注重社会参与和社会参与渠道建构，有助于促进

① [美] 奥利弗・哈特 . 公司治理理论与启示 [J]. 经济学动态，1996（6）.
② Wartick, Steven L. and Phlip L.Cochran. Corporate Governance: A Review of the Literature[R]. Mishawaka, IN: Financial Executives Research Foundation, 1988.



常态化的公共危机管理，特别在危机预警和应急响应方面，一些专业机构借助大数据技术将公众意见做汇集分析后能部分预测民众集体行为，有利于应急响应机构采取针对性举措回应民众诉求，避免不理性集体行为升级，促使民众回到理性轨道上解决问题。

6.1.2　治理规范概念框架中的社会资本

“治理”框架本身蕴含有对政府与市场、政府与社会、政府与公民之间关系的反思，试图解决资源配置过程中的政府失灵和市场失灵，其内核是政府对公共事务治理承担责任，但并不直接介入具体事务过程，存在于“政治”与“管理”之间，[①] 追求效率的同时，还追求责任、公平、公正等多元价值，调和相互冲突的利益。日常公共事务和突发性公共事务的治理结构中，“正式制度和规则”固然具有不可置疑的权威，但是符合民众利益诉求的“各种非正式的制度安排”同样可约束和规范各方行为，“有序统治的条件”与以前截然不同，[②] 不再追求（也无法追求）成本最小收益最大原则，而是追求信任、互利与互动基础上的社会参与和协调。公共危机领域也呈同样变化趋势。

前文应急响应技术维度、应急响应行动程序规范化制度维度等内容是“公共危机管理（public crisis management）”框架的基本构成，遵循依托于理性官僚制组织结构的“官僚规范”，均以“管制”“控制”“操纵”“命令”“服从”为基调，以“自上而下”合法性权威为内核，决策过程有明显的“黑箱（black box）”特征。但是应急管理的“官僚规范”实践和受事件影响地区民众群体行为及其“应急规范”之间的差距刻画出了官僚规范的不足与低效——它既不能有效应对风险社会复杂的突发事件，也不能把技术潜藏副作用所致的恐惧心理 / 谣言和风险的社会放大结果纳入理性官僚体系当中加以解决。

与“官僚规范”相比，“治理规范”强调“自上而下”与“自下而上”权威的结合，以及政府与社会公众、企业等多元主体之间的互动透明，既注重“官僚规范”的正式规则与标准化程序，也关注“应急规范”与集体行为在特定情境中的合理性与合法性，决策权力集中与分散并存，危机决策主体呈多元化发展，与“官僚规范”具有完全不同的价值理念和制度设计。风险社会复杂突发事件概率

① 程惠霞 . 公共部门管理学 [M]. 北京：北京大学出版社，2009.
② 俞可平 . 治理与善治 [M]. 北京：社会科学出版社，2000.

增大也要求政府改变自力更生、强调规范程序和标准化运作的“官僚规范”，依靠非政府组织和公众资源构成的“治理规范”。

这一规范与政府规模大小、能力强弱、资源多寡既有关也无关，着眼点是政府不再以一种控制与防范的姿态与立场对待社会，而是平静接受并回应经济全球化和信息技术给社会发展带来的各种变化，将多元民主、协调合作、透明互动及复合博弈纳入政策过程中。也许多元主体特别是利益相关方参与危机决策会带来更多的协调成本，但是这些耗损与成本将在危机决策执行环节得到弥补，其主要表现就是弥合官僚规范与应急规范之间的差异，重视“社会资本（social capital）”在公共危机领域的作用发挥机制。

“社会资本”最早被皮埃尔·布迪厄（Pierre Bourdieu）等社会学家界定为“真实或虚拟资源的综合……由于要拥有的持久网络是或多或少被制度化了的相互默认和认可关系，它是自然积累而成的”，换言之，作为“实际或潜在的资源集合体”，社会资本与“某种持久的网络占有密不可分”。① 这些“网络”在不同语境当中的含义各不相同，但具有一些共同特征：“由构成社会结构的各个要素组成”，“为结构内部的个人提供便利”，而“是否拥有社会资本决定了人们是否能实现某些既定目标”。② “朋友、同事或更普遍的联系”“企业内部和企业间的关系”均属这类网络或社会资本，它给使用者提供了“使用其他形式资本”、增大竞争成功概率的机会。③

从这一角度看，社会资本意味着一种调动（稀有）资源达成既定目标的能力，④ 拥有“信任、规范”等特征的社会组织，“能够推动协调的行动来提高社会效率”。⑤ 在此基础上，社会资本可划分为“政府社会资本（government social capital）”和“民间社会资本（civil social capital）”，前者包括法律规则等确保各利益相关主体有效合作的正式制度，后者则涵盖社会价值和社会规范、非正式网络等促进合作能力的非正式制度。⑥ 总体而言，社会资本是一个社会共同体内所有利益相关主体在长期合作互动中形成共识的信任与信念、行为规范等内在制

① Pierre Bourdieu and Loic J.D. Wacquant. An Invitatio to Reflexive Society[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1992: 119.
② Coleman, James S. Foundations of Social Theory[M].Cambridge: Harvard University Press，1990.
③ Burt, S. Ronald. Structural Holes: The Social Structure of Competition[M]. Cambridge:Harvard University Press, 1992.
④ Portes, Alejandro. Economic Sociology and The Sociology of Immigration: A Conceptual Overview[M]// A. Portes(ed.) The Economic Sociology for Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship.New York: Russell Sage Foundation, 1995: 1-14.
⑤ [美] 罗伯特·普特南 . 使民主运转起来——现代意大利的公民传统 [M]. 南昌：江西人民出版社，2001：167.
⑥ Collier, Paul. Social Capital and Poverty: A Microeconomic Perspective[M]//Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer, eds., The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002: 19-41.



度、法律规则等外在制度、社会公众参与渠道与网络等；从形式上看，社会资本首先体现为社会的制度安排与治理结构，其次体现为社会自主发展而成的行为规范、道德风俗价值观等，引导和约束社会成员的个体行为和集体行为，可在一定程度克服集体行动问题。

按此理论框架，“官僚规范”就是一种来自政府等正规机构合法性权威下确立的正式制度安排与治理结构，而“应急规范”则是来自受危机事件影响的民众自发形成的集体行为规范。当两者高度一致时，社会成员集体行为更偏向于正式的制度性行为，各项应急响应行动措施在相互之间高度合作下得以快速执行；如果两者不一致时，官僚规范的各项响应措施难以推行，其层级式信息传递通道无法快速及时地将这些信息传递至决策层面，此时如果事件影响区域已经发展出较为成熟的民间社会资本，它们就能替代官僚规范发挥引导和协调功用，实施非正式的、合作性集体行为。

然而，许多危机情境经常呈现出“低水平的社会资本”现象。弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）认为“低水平的社会资本会导致一些政治功能失调”，[①]政府机构自然也无法正常履行突发事件应急管理功能。导致这一局面的原因与两个因素有关：其一是集权管理与过度僵硬、封闭而反应迟钝的政治体制，其二是社会信任和政府信任水平较低。前者容易导致社会自组织发育不足、社会自治水平低下，后者则容易加剧政府采用强制力来规范社会行为和社会关系，进一步抑制社会自治能力和参与公共事务能力，难以达成利益整合和权利共识。增强政府信任要求政府满足民众对公共利益的预期，而这一点离不开政府与公众之间、社会多元主体之间的良性互动。

风险社会时代各类复杂危机渐次出现给政府管理带来极大挑战，重大伤亡、财产损失和社会失序等威胁既不是政府拥有的能力、工具与资源所能独立应对，也不能简单通过私有化、市场化等方式转嫁给其他主体，分散的社会个体力量在缺乏社会自治能力条件下难以形成组织化力量。官僚规范和应急规范之间的差距，以及应急规范背后隐藏的不理性集体行为意味着“政府失灵”“市场失灵”“志愿失灵”现象并存。普特南（Robert D. Putnam）说：“充裕的社会资本储备往往会产生紧密的公民社会”，它能够“平衡国家权力”“保护个体免受国家权力的

① ［美］弗朗西斯·福山．公民社会与发展 [M]// 曹荣湘．走出囚徒困境：社会资本与制度分析．北京：三联书店，2003：71-91.

侵扰”，①但更重要的是，它能够在“国家权力”和“社会力量”之间发挥桥梁作用，“以社会参与和自愿组织活动”等形式积极参与公共事务，连接政府、社会公众和企业，调动各种资源满足公共危机情势要求。多元主体参与公共事务的最大益处并不是打破政府唯一合法性权威地位，而是弥补政府能力与资源之不足，更好地解决公共问题。

在公共危机领域引入多元利益相关主体，建构“治理规范”是以“社会资本”为导引思路，“政府与社会力量通过面对面的合作方式”组成“网状管理系统”，避谈“政府中心”和“社会中心”之间的无谓争论，倡导“以公共利益为目标的社会合作过程”，政府在其间起着关键“但不一定是支配性的作用”。②

所以，公共危机“治理规范”不是推翻官僚规范，也不是完全顺从应急规范，既不强调官僚规范下的政府支配作用，但也不是完全主张由公众或利益相关方来主导方向，而是一个“社会共同治理网络”及其在危机预警预防、应急响应和恢复重建中的作用。它具备“普通公众→社会组织→政府部门→国家的一体化，点、线、面相结合且网格化全覆盖的动态性、柔性化”特征，③通过感知相关利益主体需求、整合社会分散力量，建构包容性、参与性、权利与责任并重的风险分散机制，更有助于实现广泛动员和激励社会各种力量共同参与公共危机治理。

6.2　基于治理规范的公共危机治理结构与决策模式

6.2.1　公共危机治理结构

按照“治理规范”概念框架和其间的“社会资本”作用机制，公共危机治理结构是一个由政府应急管理部门、非营利组织、公众、企业和国际组织等多元主体构成的动态自组织网络系统，相互之间通过现代信息沟通技术和互联网技术实现危机信息共享、应急资源互补、风险共担和彼此依赖。与官僚规范的层级式科层制结构相比，治理规范下的公共危机治理结构比较偏向扁平化、开放性和富有

① [美]罗伯特·普特南.使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M].南昌：江西人民出版社，2001.
② 陈振明.公共管理学——不同于传统行政学的研究途径[M].北京：中国人民大学出版社，2003：82-100.
③ 刘霞，向良云.公共危机治理：一种不同的概念框架[M].新视野，2007（5）.



弹性，并随着环境条件和危机情势变化，在网络结点的信息互动与传播过程中不断建构、解构和重构，维持动态生命力。在这一结构框架下，无论是政府应急管理机构还是“官僚规范”都不会面临被摒弃的威胁，而是通过赋予非政府的社会力量以一定权力，使其在官僚规范无从发挥效用之际，及时替代官僚规范、避免非理性集体行为的“应急规范”出现，确保受影响机构和居民行为最大限度维持理性。

尽管不再占据支配地位，政府在“治理规范”和“公共危机治理机构”中依然是各类危机管理资源和价值分配的最大权威主体，它力图通过正式规则等政府社会资本将道德风俗、行为规范等民间社会资本引至一个共同目标：众多社会主体与其他主体进行联动协作形成多元并重、共存共荣、统分结合的公共危机治理格局，权力平时分散在各主体、一旦发生突发事件则由统一决断机构行使权力、协力应急联动。

由此看，“治理规范”和“公共危机治理结构”没有颠覆传统的危机周期理论，其重心是通过开放性、动态化调整的公共危机治理网络，随时解读复杂的社会环境包含的各种不确定因素，交由多元社会主体处置化解。此外，这一规范与治理结构还着眼通过动态跟进与“评估学习”等反馈调控，使应急响应状态下的治理框架与常规状态下的治理体系相融合，将“风险”或“问题”作为危机治理的逻辑起点，克服“危机刺激—应急响应”模式的事后被动应对缺陷，希冀多元主体联动及时识别风险、有效缩减和缓和潜在风险可能诱发的危机概率；即便最终没有达到完全消除危机，多元主体之间已经建构的联动网络也可以改善应急响应流程的效率和效能。

随着科技潜藏副作用和各种“看不见风险”后果逐渐浮现，“一种似乎永久生效的政治逻辑正在消失、正在被改造……对于会使我们陷于瘫痪的各种危险的恐惧，阻挡了我们的眼界，使我们很难看到非常深远的政治前景”。[①]这是科层式政府组织和“官僚规范”的必然结果，唯有治理规范和公共危机治理结构以互动协调增强多元主体危机管理能力才可能克服这一晦暗前景，因为其多元互动、开放透明、协调合作、责任共担、风险共享等内核与世界范围内的公民参与、民主化进程基本一致。

① [德] 乌尔里希・贝克 . 世界风险社会 [M]. 吴英姿，译 . 南京：南京大学出版社，2005.

满足民众基本生活需要是历史起点，马克思说：“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活，但是为了生活，首先就需要吃、喝、住、穿以及其他一些东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料”。①若不能创造条件满足这些基本需要，饥馑必然伴随战争，天灾必致人祸，这一点已经为各国历史所证明。工业文明解决了物质匮乏后却又将人类置于“文明的火山口”，博帕尔事故、三里岛事件、PX 事件、3・11 大地震核物质泄漏、工业污水废气排放、固体废弃物堆放污染事故、食品安全事件等与现代工业技术副作用有关的突发事件却让人们陷入了“看不见危险”的“恐惧”之中，一切存在者皆处于无庇护状态。在日益专业化的技术面前，普通大众日常生活积累的经验根本无从判断和抵御风险，但完全交给专家系统同样导致公众自我判断和自我实现能力的丧失。

然而，现代文明已经达成一个基本共识，即任何社会的成员都有对安全的心理需要，无论是免于战争动乱伤害，还是避免突发事件或疾病的侵扰，抑或是免受不公正待遇，等等，取决于具体社会环境和社会个体对环境风险的感知程度。这种“安全需要”或“免于恐惧”是民众应当享有的一项基本权利，1948 年《世界人权宣言》把“免于恐惧和匮乏的世界”宣布为普通人的最高愿望。相应地，全球各国政府对社会个体首先承担着“政治意义上的帮助责任”，②包括克服自然灾害威胁、物质匮乏之苦及其他种种不确定潜藏的伤害与威胁。当危险是可预见并有控制方法时，人们不会产生恐惧；只有在感知风险却又无力控制会产生恐惧。但是，倘若政府机构对可能来临的风险与危险采取了准备承受的积极心态，在不可避免情况下对危机后果采取了积极干预行动，为民众所遭受的损害承担了帮助和抚慰责任，恐惧也就不会发生。

可惜的是，这些“帮助”或“庇护”责任的履行经常在“非常态”时期以“例外状态”体现，社会个体只有在“例外状态”下才能够真实地认知和检测国家的角色、意义以及政治的智慧、德行，判断决断者的合法性（legality）与正当性（legitimacy）。③相应地，检验一个政府是否有能力的关键是看它能否有效地应用“政府社会资本”和“民间社会资本”维持“非常状态”下的社会秩序和公民权利保障，“例外状态的政治决断”与此符合的程度也决定了危机决策的合法

① [德]卡尔・马克思．德意志意识形态 [M]// 马克思恩格斯选集：第一卷．北京：人民出版社，1995：67-68.
② 王锡锌．面对自然灾害的个体与国家 [N].21 世纪经济报道，2008-02-05.
③ 这是卡尔・施密特的“政治决断论”观点，在此用来形容突发事件状态下政府行动以不同于日常程序的例外状态行动。



性和正当性程度。1919 年德国《魏玛宪法》第 48 条规定："若德国境内之公共秩序与安全遭受到严重的扰乱或威胁，帝国总统得采取为重建安全与公共秩序所必要之措施，需要时并得动用武力。为此目的其得全部或部分地悬置第 114、115、117、118、123、124 及 135 条所规定之基本权利。"按此条款，"地球上没有一个宪法像《魏玛宪法》这样如此容易地合法化一场政变"，以及"合法化"损害民众基本权利。① 显然，这种以重大突发事件为借口的法律规则无法保障公众"免于恐惧"的权利。

事实上，能够保障公众基本权利的"例外状态"本身就是建构国家权力的基础，不能从规则中排除自身，允许"例外"条款的出现不是为了扩张政府权力，而是为了维持其与日常法律规则之间的关系，使自己成为规则的一部分。这一点意味着，在突发事件情境下，政府以"例外状态"方式征集资源，要求社会个体、社会共同体或企业组织参与其中的目的是为公众消弭恐惧、抚慰创伤、提供庇护。

但"治理规范"并不止步于此，它更强调社会个体在突发事件领域的责任和能动性，社会个体自身在"免于恐惧"权利方面应当承担的责任和义务，日常生活和工作中尽量积累一些与所在地区相关的自然灾害等突发事件应对知识，关注政府职能部门和应急管理机构发布的各类突发事件信息，做好家庭各种物质技术准备，注意观察异常现象，尽快向相关部门报告，服从指令避灾避险，积极参与应急演练行动，学会自救互救技能，等等。这些责任和义务可总结为十个字：学、听、备、察、报、抗、避、断、救、保。这一点与"官僚规范"完全不同，官僚规范当中的社会个体是被动等待救援的对象，一旦官僚规范下的应急响应效率不足，或者应急响应措施不适配，社会个体就容易陷入迷茫和困惑。

治理理论高度主张"国家组织、非政府组织、企业、家庭、个人等在内的所有社会组织和行为者都是治理的参与者，不能被排斥在治理过程之外，更不能被剥夺享受治理结果的权利"，② 但必须注意，参与治理、享受治理成果等权利的另一面是责任和义务。公众、科研团体、保险机构、社会组织和其他企业组织等多元社会主体在心理上和物质上做好危机应对准备，储备应急物资、组织成员应急演练、提供危机对策建议等，能够极大地减轻人员财产损失、避免社会动荡，有

① [意] 吉奥乔 · 阿甘本 . 例外状态 [M]. 薛熙平，译 . 兰州：西北大学出版社，2015.
② 杨雪冬 . 风险社会与秩序重建 [M]. 上海：上海三联书店，2000：289.

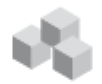
助于尽快恢复正常状态。

实践证实，多元主体参与危机治理的效果在“社区”层面比较明显，因为具有地域、居民互动和认同三要素的社区会产生基于共同利益的集体行动。①“过去半个世纪以来，世界政治尤其是发达国家的政治和经济在国家干预和市场自由之间不停地来回摆动，而治道变革的新走向是将福利卸给社区的自愿活动，更多地依靠社区自治实现公共福利”。② 公共危机治理结构和治理规范的核心内容是尽最大可能吸纳各种社会力量、调动各种资源，形成以社区、单位等基层结构为基础的“多中心”社会网络，将社区、单位建设成为居民和成员共有共享、认同归属和自觉参与的共同体，才能将民众的积极主动性和创造性引导到理性轨道上，增强突发事件应急响应效率和公共危机治理能力。

建构这样一个“多中心”社会网络需要强大的社会资本基础，“在一个拥有大量社会资本存量的共同体中，生活是比较顺心的”。③社会资本是否强大与公众参与公共事务意识、能力和水平密切相关，也与公众参与渠道有关，更离不开社会信任与政府信任，“信任对于政府的成功可能是至关重要的”。④

信任有助于政府机构和社会共同体获得更多信息和资源、改善资源配置效率、传递完整信息，而“免于恐惧”或“安全”等共同信念则可有效促进公众之间合作行动。多中心的社会网络本身就意味着开放与参与，“公民参与的网络”可以孕育“一般性交流合作的牢固准则”和行为规范，“促进社会信任的产生”，⑤有利于协调交流、扩大声誉，因而也有利于解决集体行动的“不理性”和“搭便车”困境。因为“公民参与网络增加了人们在任何单独交易中进行欺骗的潜在成本；培育了强大的互惠规范；促进了交往，促进了有关个人平衡的信息之流通”。⑥ 按此推论，“合作”更容易在拥有大量社会资本的共同体内出现。因为社会资本把社会个体从“缺乏社会良心和社会责任感的、自利的和自我中心主义的算计者转变成为具有共同利益的、对社会关系有共同假设和共同利益的共同体的

① [美]肯尼思·纽顿.社会资本与现代欧洲民主[M]// 李惠斌，杨雪冬.社会资本与社会发展.北京：社会科学文献出版社，2000：38.
② 杨团.社区公共服务论析[M].北京：华夏出版社，2002：43.
③ [美]罗伯特·帕特南.繁荣的社群——社会资本与公共生活[M]// 李惠斌，杨雪冬.社会资本与社会发展.北京：社会科学文献出版社，2000：167.
④ [美]罗素·哈丁.我们要信任政府吗？[M]//[美]马克·沃伦.民主与信任.北京：华夏出版社，2004：30.
⑤ [美]罗伯特·帕特南.繁荣的社群——社会资本与公共生活[M]// 李惠斌，杨雪冬.社会资本与社会发展.北京：社会科学文献出版社，2000：167.
⑥ [美]罗伯特·帕特南.繁荣的社群——社会资本与公共生活[M]// 李惠斌，杨雪冬.社会资本与社会发展.北京：社会科学文献出版社，2000：203.





一员”，互惠与信任构成了将社会聚合在一起的“黏合剂”。[①] 配合正式规则和非正式规范对政府机构、社会共同体与社会个体行为的规范约束和引导，这一“黏合剂”能够建构强大的社会资本。

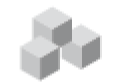
处于同一社会网络的成员在日常交往中会逐渐形成以道德风俗、行为规范为表现形式的内在柔性规则，它对成员有一种“反射性服从”鼓励和内化效应，因此可以得到很高程度的自觉遵守，基于此而形成的相互信任可以有效节约社会成员之间的协调成本。制度经济学派认为，“如果信任依赖于明晰的、相互的契约，而这种契约又必须依赖于协商和监督，那么与之相比，建立可信赖的内化规则也是节省成本的”。[②] 不过，行为规范等内在规范无法取代公正、公平、透明的正式刚性制度在塑造社会资本方面的关键作用，“制度框架能增加逃避义务的风险，增加互利合作的习惯，达到抑制本能性机会主义的目的”，因此，“政府不仅仅是为公民提供了信任的背景，而且还影响到市民产生信任或不信任的行为”。[③]

综上所述，“社会资本”是治理规范和公共危机治理结构的基础和前提，政府社会资本和民间社会资本相互促进相互影响，实现公共危机治理的两个根本目标。首先，最小化公共突发事件发生概率和影响，“危机研究和管理的目的就是要最大限度地降低人类社会悲剧的发生”；[④] 其次，维持社会秩序稳定，在一个包含了信任、互惠、规范的社会网络环境中，必然孕育出充分的社会资本，在常态条件下促进经济繁荣和社会活力，它所形成的相互信任与内在道德约束也能够适应非常态条件下的心理需要，在“官僚规范”来不及发挥效用的地方，“治理规范”自动运转，承担起解释发生了什么、该怎么办等问题，能有效化解民众恐慌情绪，推动应急规范与官僚规范之间实现最大限度的一致性。

6.2.2　治理规范中的危机决策模式

按照教科书的通行规定，危机决策是一种非程序化决策，要求决策机构和决策人员在有限时间、信息、资源、人力等约束条件下确定应对危机的具体措施，为了不错失良机必须打破常规、省去决策过程中的某些繁文缛节。它无规律可循，其效果也不确定。尽管如此，依照传统政府职能理论，拥有合法性权威的政

① [美] 肯尼思・纽顿 . 社会资本与现代欧洲民主 [M]// 李惠斌，杨雪冬 . 社会资本与社会发展 . 北京：社会科学文献出版社，2000：382.
② [德] 科武刚，史曼飞 . 制度经济学 [M]. 北京：商务印书馆，2002：124.
③ Levi, M. A State of Trust[M]// V. Braithwaite and M. Levi (eds.). Trust and Governance. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
④ Girr, T. R. Handbook of Political Conflict: Theories and Research[M]. . Collier & Macmillan Publisher Co.，1981: 7.



府必须承担公共危机决策职责，并处在应急管理行动的核心位置，广泛动员其他企业、社会组织和公众参与。毋庸置疑，危机决策是危机管理的先导，关系着危机管理目标实现的可能与程度。危机管理直接目标是及时遏制危机恶化情势、尽力止损；间接目标是维护政府形象，增进政府信任。

然而，从这种对危机决策的静态描述中，人们通常很难体会真实危机情境中的决策过程及其“两难选择”困境，特别是在长久以来居于主导地位的官僚规范框架内，公共危机决策过程以政府为核心，倾向于控制信息、自力更生战危机，社会与公众有意愿参与但却被边缘化。

公共危机决策情势中最突出的特点是不可回避的紧张和压力（stress），因此危机决策者首要面临的问题是如何克服压力发挥良好决策能力，做出正确而及时的决策，认识压力和应用压力策略必不可少。医学和心理学领域的“压力”来自于令个体紧张的威胁性事件、突如其来的危险刺激情境，打破了个体与环境、组织与社会环境之间的平衡状态，本质上是因为危机情境要求立即做出决策的环境要求和决策者责任等个体特征相互作用引起的焦虑反应。其压力源主要体现在以下五个方面：

（1）决策机构和决策者对公共危机事件存在认知约束。突发公共危机事件与常规性紧急事件之间的最大差异是不确定性，决策者无法完全掌握危机事件的起因、发展方向、解决路径和事件影响因素，也就无法判断需要哪些决策资源和决策支持。

（2）科层制组织体系内部的层级压力。官僚规范与科层制机构相适应，具有超稳定性和封闭性等特征，比较迷信组织权威和政治压力威力，上级要求或“死命令”给危机决策者造成的压力不容忽视。

（3）公众归责压力。突发事件特别是自然灾害、重大生产事故会彻底改变人们赖以生存的环境和生活节奏。当民众在不了解真相的情况下受恐慌情绪驱赶，要么将责任归结为政府机构无能，要么希望决策者能够应对任何类型危机，加大决策者心理压力。

（4）媒体舆论压力。大众传媒具有为公众设置议事日程的功能，它对危机事件的报道方式影响着公众对危机的判断。如果媒体在报道中的过分渲染与不实都可能催化公众不安情绪，进而形成舆论压力对危机决策者施加影响。



（5）时间压力。危机决策者根本没有时间对危机性质、因果关系、具体危害等情况做分析判断，也没有时间对危机应对方案优劣做对比。

上述五种压力会给决策者情绪、认知和行为带来不同程度的消极影响，需要依靠其个人的知识、经验和能力作出判断，避免危机决策失误。[①]不容忽视的是，决策者容易受到思维定式和价值观的诱导性影响却没有时间修正，“例外状态”又赋予了决策机构和决策者相当大的自由裁量权，危机决策机构及其人员价值观与社会系统价值、行为准则之间的一致性程度则起着关键的调整作用。

众所周知，公共危机或重大突发公共事件发生后通常都会对某些区域和某些群体甚至整个社会的基本价值、社会规范产生严重影响，是各类媒体和社会舆论关注的焦点，也受到媒体报道方式和公众舆论的强烈影响。处于官僚规范中的政府应急管理机构必须做出适度回应，“危机越是普遍或致命，有效的危机决策就越显得关键”。[②] 公众期待这一回应能够将公众利益放置于优先地位。

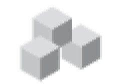
但是，公共危机决策过程总是充满“应该如何”与“实际怎样”的价值冲突、利益冲突、效率冲突、伦理冲突与道德权衡等困境，最典型的是“两难选择困境”和“悲剧性选择困境”。前者意味着决策者面对同一时间的同一政策问题，对两种同等重要的价值做出抉择，比如“道德”与“正义”；后者是在必须不可选择的对象中做出抉择，要求决策者在对本身具有绝对重要意义的价值观和现实政策目标之间做出选择，例如是选择每日产生积累污染的燃煤还是可能发生泄漏污染的核反应堆（见专栏 6-1）。[③] 相对于“两难选择”，“悲剧性选择不仅是一个在不同的具体目标和价值中做出选择的问题，而且还是一个在不同风险分配和不同的时间取舍上做出决策的问题。所有这些在精神智力上令人吃惊，在道德伦理上令人害怕，在心理上强加于人，在权力政治上也是最为忌讳的”。[④]

专栏 6-1　停止核能使用

东日本海 3・11 大地震引发的福岛核电站核物质泄漏事故让人们对核能的心情变得复杂，各国政府的核能发展决策进程不约而同地缓和下来。1979 年美国三里岛核电事故之后（加上对切尔诺贝利的惨烈回忆），出于对核灾难再次发生的

---

① 王云芳 . 公共危机决策中的非理性因素分析 [J]. 行政论坛，2005（5）.
② [以] 叶海尔・德罗尔 . 逆境中的政策制定 [M]. 王满传，等，译 . 上海：上海远东出版社，1996：181.
③ [美] 盖多・卡拉布雷西，菲利普・伯比特 . 悲剧性选择——对稀缺资源进行悲剧性分配时社会所遭到的冲突 [M]. 徐品飞，等，译 . 北京：北京大学出版社，2005.
④ [以] 叶海尔・德罗尔 . 逆境中的政策制定 [M]. 王满传，等，译 . 上海：上海远东出版社，1996：193.

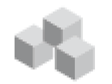


恐惧，美国、欧盟等部分发达国家的民众对核能抱有高度警惕，有的尽管接受核能但却不希望居住地附近有核发电厂或者核废料存储地。自 1979 年以来，美国没有再修建新的核能设施，欧洲一些发达国家因为核能潜在的环境风险以及核武器扩散风险，以“政治不正确”为由对核能发展予以限制。例如德国 2002 年决定 2021 年前关闭境内所有核电站，逐渐放弃核电能源。福岛核电事故进一步推动其他欧洲国家开始放弃核能的政策辩论。但对于大部分发展中国家特别是经济快速增长的中国等国家而言，为了解决能源短缺，却面临火力发电构成的环境污染和核能潜在威胁性选择，无法依据“政治正确”或“政治不正确”做出决策。

面对这些冲突与困境，官僚规范早已确定的行动程序和标准步骤要么视而不见、要么无法处理，从而被打上“无能”标签。不仅如此，决策失误还导致危机或者恶化危机情势，在非常规决策中所涉及的很多危机事件，往往是由于常规决策中的不公正、不民主、不及时等问题带来的对社会公民的潜在影响所造成的。无论危机决策者的反应速度有多快，其决策效果的显现都具有时间不等的滞后现象，此时决策两难困境再次出现：对那些未能速见成效的危机决策，是应当将其作为错误政策抛弃掉呢，还是应当坚持等待更长时间给它机会发挥积极效果？此外，公共危机决策虽然各方面受限，却也需要从多个备选方案中尽量做最优选择，问题在于，官僚规范的层级制汇报体系存在一种天然的信息过滤、延迟信息处置等弊端，加上其独特的“条块分割”式的利益和权力格局，它既不能达到尽可能的最优选择，也不可能自动自发地实现联合行动执行最优决策。即便政府拥有调配各类资源的权威性，“例外状态”更赋予政府较正常状态下更多的权力，但都无法克服危机管理资源的有限性和稀缺性。官僚规范将公共危机决策权力集中于政府，缺少政府与公众之间互动，公众游离于决策环节之外的直接后果要么是危机决策不符合公众期望，要么是决策方案执行得不到公众理解与配合。

官僚规范、政府为唯一主体的公共危机管理失效表现出三种形式，即结构性失效、制度性失效和政策性失效。[①] 结构性失效表现为国家治理能力软弱，无法担负应当承担的社会秩序和社会安全供给功能，也无法保证社会多元主体安全利益诉求；制度性失效是某些应急行动规则和安排存在明显缺陷，缺少安全制度或者安全制度不到位，安全制度缺乏绩效，与现实危机情势之间不匹配；偶尔的政

① 杨雪冬. 全球化、风险社会与复合治理 [J]. 马克思主义与现实，2004（4）.





策性失效会削弱社会安全，但周期性的政策性失效会导致社会不安全、整个安全制度失效以致治理结构运行终止。

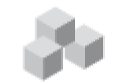
有两种途径可以化解官僚规范下的公共危机决策弊端和选择困境：一是在维持官僚规范条件下，引入专家决策咨询等方式改善决策水平；二是突破官僚规范代之以治理规范，创造条件便于社会多元主体参与危机决策。第二种途径力图跨越官僚规范与应急规范可能出现的差距，将政府应急结构决策路线与社会其他部分相融合，形成一个公共危机决策网络系统，以网络化、互动透明的决策模式补充或取代政府单一、自上而下单向的、封闭的、社会公众被动接受的危机决策模式，给政府应急机构提供更多备选方案和选择空间。其间蕴含的包容性和参与性有助于克服官僚规范下的信息不足与技术性缺失，越来越复杂的公共危机情境也要求公共危机决策从“为民决策”转变为“共同决策”，“它必须——事实上也不得不——容纳其他众多的行为主体参与这一决策流程，与其他行为主体进行协作而形成各种组织、多个层次和多个决策主体的多元格局，从而形成社会整体合力”。①

在治理规范的框架中，“危机对于一个理性的、有活力的政府而言，能够成为公共政策改进和完善的外部动力”，当政府与公众形成互动决策时，它甚至可以成为“政治变革与政治发展的一部分”，② 因为决策结果更开放、更具回应性，建立“对政府和公民自身更加积极和全面的认识和情感”。③ 任何单元个体都很难单独面对危机决策所有环节涉及的压力、责任，客观要求多元社会主体参与其中，一个打破组织界限的、开放的网络式危机决策模式是达成公共危机治理目标的现实选择。

在急剧变革、充满各种风险的时代，最好的问题解决办法不是延续传统组织理论、重新设计组织章程或增减某一个组织部门，而是融化打破不同性质组织之间的僵化界限寻找出路。虽然我们还没有做好完全抛弃传统理性官僚制组织的准备，但是这一最具刚性的组织结构已经在信息技术推动下，逐渐具有灵活、扁平和弹性等特征；信息沟通和网络技术同样赋予社会其他主体“远距离共事”和

---

① 刘霞，向良云 . 网络治理结构：我国公共危机决策系统的现实选择 [J]. 社会科学，2005（4）.
② 胡宁生 . 中国政府形象战略 [M]. 北京：中央党校出版社，1999：12.
③ [美] 约翰・克莱顿・托马斯 . 公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略 [M]. 孙柏瑛，译 . 北京：中国人民大学出版社，2005：29.



"分散地点工作"的能力，[1]多元治理主体构成的网络协作系统和自组织网络治理结构就从一种可能变成了一种现实。在"公众利益处于优先地位的认同感"指引下，政府应急机构和其他社会主体超越时空限制，承担各自任务与职责，彼此合作协调利益冲突，在网络结点的信息互动与传播过程中，危机决策网络结构不断建构、解构与重构，在开放中保持动态生命力，下级不必再等待上级指令，而是可以根据突发事件情势采取适配性措施，及时回应公众疑问，避免迷茫、困惑、焦虑，增进公共危机治理绩效。

除非是重复性发生的突发事件，否则危机决策必然是一个不确定性和有限理性条件下不断试错的过程。[2]多元主体参与的网络决策结构依据多主体、全方位的知识、技能与经验聚合、信息共享可有效缩短这个试错过程，但这一点并非其全部价值。事实上，多元主体参与的网络决策结构构成了一个以危机为中心的"学习环路"，学习行为的责任主体从政府扩展到了网络结构中的所有成员，由此习得的全民危机意识强度与广度比单调的宣传方式好得多，且比公众直接经历危机考验而习得危机意识的成本低得多，彻底终结了精英主义民主观——"即使在最理想的政治条件下，一些选民也不会具有进行复杂政治判断所需要的实际政治知识"[3]——在决策领域的主导地位，一个动态、互动、并行、开放的网络决策模式逐渐替代阶段性、时序性、串联式与被动性的传统危机决策模式。

6.2.3 社会有序参与及社会资本

虽然多元主体参与的网络式危机决策模式的前景令人憧憬，然而多元社会主体参与危机决策是一个相当复杂的命题。"治理规范"首先需要解决多元社会主体如何参与的问题。所谓"参与"，即"参加""与闻并商议处理"，是参与某种活动的行为。放在具体社会环境中的"参与"具有三个前提，即参与对象的客观性、参与行为的目的性和参与行为的自主性，所有参与者地位平等、相互信任，崇尚通过广泛参与和表达的民主协商及其达成的利益分配方案等。"公众参与"是公众试图影响公共政策、公共生活、公共事务的活动，必须具有自愿性和选择性，其参与程度和有效程度取决于现实社会治理系统是否提供了充分、平等且有

① 张紧跟 . 组织间网络：公共行政学的新视野 [J]. 武汉大学学报（社科版），2003（4）.
② Cyert, R.M and March, J.G. A Behavioral Theory of the Firm[M]. 2nd ed. Wiley-Blackwell, 1992.
③ [美] 约瑟夫・熊彼特 . 资本主义、社会主义与民主 [M]. 绛枫，译 . 北京：商务印书馆，1979：395.



效的参与渠道。①

公共危机治理结构中的公众参与或社会参与以维护公共利益为至上原则，理性审慎地思考政府危机决策之后，对政府危机决策予以认可、支持或监督，并以实际行动执行危机决策，它绝不是“从属性参与”、“被动式参与”或“趋利避害式参与”，也与“权威崇拜”“与世无争”等无关。在危机情境下，基于利益相关关系，受事件影响群体具有强烈的参与动机，但这种参与必须具有“有序性”才能达到初衷。从参与途径和形式看，既包括投票、竞选、结社、请愿、集会、抗议、游行、示威、反抗、宣传、动员、串联、检举、对话、辩论、协商、游说、听证、上访等传统方式，也有电视辩论、网络论坛、手机短信、微博互动、网络视频、微信论坛等新型形式。但无论是哪一种形式，其发挥效应的充分必要条件是“有序参与”而非其他。

公众有序参与形成的社会动员效应远非政治动员或行政动员可比。政治动员或行政动员是执政党与行政机构为了短时期内聚集尽可能多的各类资源，为实现某一政治目标所进行的政治宣传、行政命令和强制行为。它有时过分强调主观能动性而忽略公共危机客观发展规律，过分强调发动群众运动而忽略法治的规范约束，过分注重当前运动式效应而忽视动员的可持续性及其边际成本，过分注重政府等体制内机构与正式制度而忽略其他社会主体、非正式规范的作用，过分强调其他社会多元主体的责任义务却忽略其参与主体的权利。这些特征的背后隐藏着对社会的不信任和怀疑态度，是对社会成员公共事务参与能力和意识的否定，容易导致政府与社会之间关系的对立，最终妨碍应急响应成效和公共危机治理绩效。

社会动员则与之完全不同，它强调公众与社会组织自主动员，但更有价值的是政府以信任姿态欢迎社会力量参与公共危机治理过程，并随时与之沟通危机信息。此时，公共危机治理成效不仅取决于政府机构，也取决于社会参与的深度、广度与效度。《21 世纪面临的新风险：行动议程》认为面对 21 世纪的“系统性风险”，只有“采取综合、协调方式，把政府、志愿者、民间团体结合在一起”，才能“做好应对计划、组织和安排”。②其核心论点是通过政府、市场和社会之间的良性互动来改善危机决策水平。多元主体之间的良性互动体现着互惠信任的社

① 蔡志强 . 社会参与：危机治理范式的一种解读 [J]. 中共中央党校学报，2006（12）.

② OECD. Emerging Risks in the 21st Century[R]. An Agenda for Action, Source OECD Science & Information Technology, 2003: 1-290.

会资本，其背后必然存在参与、协调、沟通等行为支撑，但它们都曾经被官僚规范的命令—服从关系所遮蔽，而现在它们显露的时候到了。

自然灾害等传统公共突发事件，加上日渐暴露的抵御自然灾害的技术与制度所潜藏的风险就是这样一个转折契机："无论是拥有财富的个体，还是产生了风险的国家，都不能逃离风险而独获安全"。[①] 人们总以为"人心不古"，对传统儒家的仁、义、礼、智、信抱有近乎迷信的崇拜，认为传统社会是建立在儒家原则所建构的信任基础上的。但事实上，现代社会远比通常所理解的那样，更大程度地建立在对他人诚实的信任基础之上。[②] 以信任为要素、以参与和互动为纽带的社会资本能够帮助社会个体在高度不确定的风险社会中平衡社会震荡，促使其更清晰地体认到作为社会共同体一员的责任。

简言之，在治理规范和公共危机治理结构框架中，政府凭借合法性权威配置社会资源，市场通过价格机制配置社会资源，社会则以"民间社会资本"为基石，以"公众有序参与"为途径，以"社会动员"为动力，跨越官僚规范与现实应急规范之间的差距，将非理性集体行为引导回理性轨道、避免危机情境可能引发的"破坏性参与"。

历史学家汤因比（Arnold Joseph Toynbee）认为：人类创造文明的可能性不在于其"超然的生物天资"和地理环境，而在于"他对极端困难处境挑战的反应"。[③]这一观点可以解释物质匮乏时代人类行为如何战胜自然灾害，它也同样适应于今天这个复杂的风险社会时代，人类行为也可以找到战胜复杂风险所致公共危机的方法。

6.3　治理规范离不开利益相关者行为分析

跨越官僚规范与应急规范之间的鸿沟不能停留在空泛的社会资本、公众有序参与等理念探讨层面，利益相关者及其行为分析为多元社会主体如何参与公共危机治理和公共危机决策提供了一个非常切实的观测视角，诸如"利益相关者互动""利益相关者联盟""利益相关者特征""利益相关者协同障碍"等概念在风

① [美]乔治・瑞泽儿.后现代社会理论[M].北京：华夏出版社，2003.
② 郑也夫.信任论[J].北京：中国广播电视出版社，2001.
③ [英]阿诺德・约瑟夫・汤因比.历史研究[M].郭小凌,王皖强,译.上海：上海人民出版社，2010.



险社会体现出了不同一般的迷人魅力。因为自然风险、技术风险、制度风险和社会风险相互夹杂，跨越时间和地域限制到处扩散，风险数量及其可能后果难以估计，给危机治理带来极大挑战。它带来的最大影响是与突发公共事件有关的“利益”和“利益相关者”内涵调整。

风险的“政治性”与灾难的“社会性”① 要求人类动态地回应危机，无论是官僚规范面对危机现实的力不从心还是多元社会主体出于保护自己利益动机而参与危机治理，都产生了一种与治理规范一致的“协同治理”需求。但是，多元主体参与危机治理的职责与行为无法通过正式规则与制度做外部设定，只有承认各方主体利益诉求，尊重各方地位平等性与行动自主性，通过自愿协商、谈判、回应等方式达成“交易”才能实现。

这一点已经体现在一些工业危机管理研究方面，Shrivastava 认为工业危机涉及多方利益相关者，企业措施或行为对部分利益相关者有利的同时，对另一些利益相关者造成了损害，应急管理必须综合考虑利益相关者的利益诉求。② 进一步的实证研究证实，事故主体关注利益相关者群体的行为有助于他们顺利度过危机。③ 虽然利益相关者在事故中存在利益分歧，或者因为“文化偏见”对危机事实存在不同建构，④ 但是建立良好的利益相关者关系、积极真诚地与之沟通，则可能获得他们的帮助。⑤

政府、社会组织、社会个体作为泛泛而论的利益相关者，在不同危机中的地位、责任、权利、资源、能力和影响渠道必然存在差异。具体而言，根据利益诉求意愿水平、影响能力和紧密程度三个维度，利益相关者可分为不同类型发挥不同作用。⑥ 例如，以专家为代表的知识分子表现的是“凝聚和分裂社会心理”的两重对立作用，而媒体角色却更多元化。⑦

利益相关者分析从危机事件主体和影响对象行为出发，了解其实际行动和潜在的合作或威胁行为，了解其具体目标、优劣势及其对相关组织态度，了解他们

---

① Kreps, G. A and Drabek, T. E. Disasters as Non-routine Social Problem[J]. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 1996, 14(2): 129-153.
② Shrivastava P, Mitroff I I, Miller D, et al. Understanding industrial crises[J]. Journal of management studies, 1988, 25(4): 285-303.
③ Asgary A, Badri A, Rafieian M, et al. Lost and Used Post-disaster Development Opportunities in Bam Earthquake and The Role of Stakeholder[R]. Post-disaster Reconstruction, 2006: 441.
④ Gephart R P, Steier L, Lawrence T. Cultural rationalities in crisis sensemaking: a study of a public inquiry into a major industrial accident[J]. Organization & Environment, 1990, 4(1): 27-48.
⑤ Pauchant T C, Mitroff I I, Weldon D N, et al. The ever-expanding scope of industrial crises: a systemic study of the Hinsdale telecommunications outage[J]. Organization & Environment, 1990, 4(4): 243-261.
⑥ 郭其云，等 . 基于利益相关者分析模型的危机管理研究 [J]. 消防科学与技术，2014（4）.
⑦ 谷雪 . 公共危机的政策分析 [J]. 北京：北京大学出版社，2014：151.

如何结成利益联盟，利益联盟如何影响事件演化，① 有助于理解危机演化规律并从中寻找决策困境出路。

6.3.1 利益相关者行为的孤立分析

在为了解决物质短缺发展出来的技术风险中，最经常导致的是危险化学品燃爆事故，如 8・12 天津新港特大爆炸事故、11・22 青岛输油管道燃爆事故等，它们具有频率高、伤亡严重、涉及主体多、风险易扩散等特征，是风险社会最典型的公共危机类型，其他与环境污染相关的群体事件如什邡事件、PX 事件、垃圾焚烧站事件、长治县自来水污染事件与此类似。它们都由多重风险因素叠加经过长期酝酿演化而爆发，突出反映了经济发展和公共安全之间的现实矛盾，其利益相关者的出现既与风险扩散的时空范围有关，也与产业链有关（见图 6-1）。

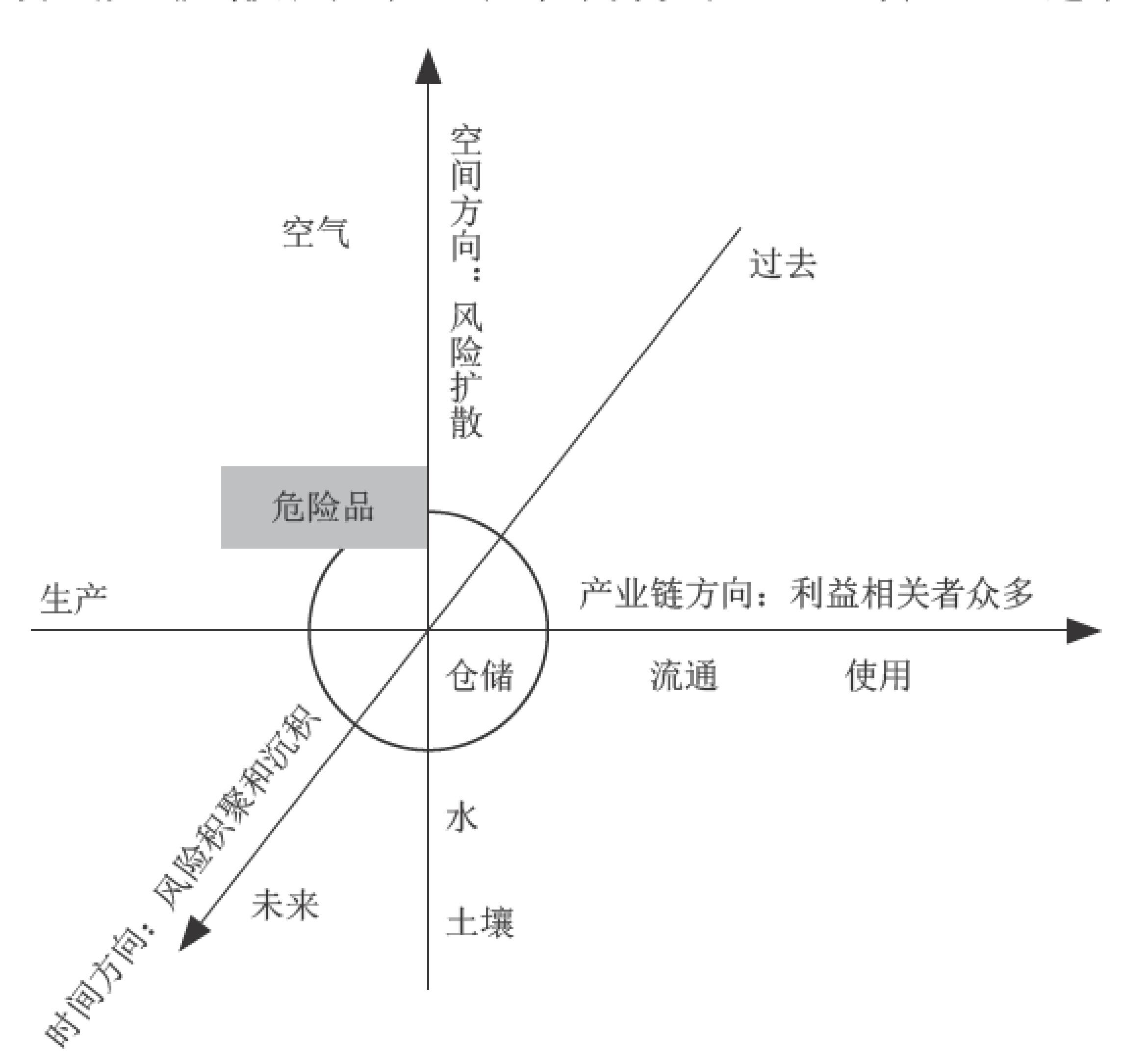


图 6-1　与危化品有关的公共危机事件风险扩散与利益相关者

以 8・12 天津新港特大爆炸事故为例：它共计造成 165 死亡、8 人失踪、798 人重伤，304 幢建筑物、12 428 辆汽车、7 533 个集装箱受损；直接经济损失 68.66 亿元。它反映出的人为致灾因素、安全监管漏洞、危机管理体系缺陷正是风险社会许多突发事件发生的直接原因，从发生前到发生后牵涉大量利益相关者，专家与媒体在应急处置中的作用体现得也比较明显。按照危机生命周期理论，以政府行动重点变化为着眼点，8・12 爆炸事件有三个时期：8 月 12 日之前

① [美] R. 爱德华・弗里曼 . 战略管理：利益相关者的方法 [M]. 王彦华，梁豪，译 . 上海：上海译林出版社，2006：157-162.



的风险逐渐累积、8 月 12—18 日的火灾爆炸发生到应急处置、8 月 18 日之后的恢复重建、责任追究和教训总结等。此间，政府、企业、公众、媒体、专家和志愿者等利益相关者的行为具有跨越危机不同阶段的连续性特征。

1. 政府行为：从失职到尽力补救

在危机之前，地方政府履职不力，缺位错位并行，没有落实危化品安全监管职责，埋下风险；爆炸发生之后，地方到中央政府相关机构按照有关应急预案高效行动；事后也按照预案设定全面展开恢复重建工作。

从风险隐患看，监管规定自相矛盾造成“监管真空”，一方面，要求新建危化品仓储需经过安监部门申请审批，安监部门为此职能配套设立了专责管理危化品的部门，另一方面，《危险化学品经营许可证管理办法》却规定港口内危化品经营只需取得港口内从事危险化学品经营资质，不必再取得安监部门的许可。天津港凭借天津市政府赋予的“优先权力”自成“独立王国”，[①] 独享天津港公安局的人事权，安监局监管职责也由天津港（集团）人员代行，[②] 以致政商勾结，天津港的交通、海关、消防、安监等机构长期为涉事企业弄虚作假、放宽审批条件、放松监管或视而不见，助长企业长期从事违法违规经营。

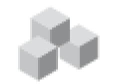
爆炸发生后各级政府和卫生部、环保部、海洋局、安监局等机构快速联动，及时控制事故责任人、调集应急资源安置群众，从源头上杜绝了传播谣言的行为和恐慌情绪。由于事故性质和后果特别严重，中央政府各部门取代地方政府承担起善后恢复工作：事故调查与追究责任、检测污染并回应社会质疑、应急贷款 10 亿元用于重建、共建“国家危险化学品应急救援基地”等。[③] 天津市政府则组织遇难者集体悼念仪式，各职能部门分工合作陆续完成给遇难消防员家属发放抚恤金、启动追偿程序、协调各方房屋定损与赔偿工作、整改危化品行业、绘制滨海新区危化品电子地图、部分化工企业搬迁等工作。[④]

2. 企业行为：从逐利到积极响应与整改

逐利是资本的天然本性，企业也不例外，为谋求利润最大化而牺牲安全的情况屡见不鲜，8・12 爆炸事件肇事企业瑞海公司和周边企业就是典型例子。瑞海

---

① 参见《天津市人民政府关于进一步加快天津港发展的若干意见》（津政发〔2004〕76 号）。
② 周远征，郝成 . 千亿天津港帝国 错综复杂生态链 [N]. 中国经营报，2015-08-24，A03.
③ 国家安全生产应急救援指挥中心：安全监管总局召开国家危险化学品应急救援基地建设工作座谈会 [EB/OL].（2016-03-23）[2016-11-24]. 国家安监总局网站 .
④ 金学思 . 天津两大化工厂即将搬迁 [N]. 每日新报，2016-01-28，A03.

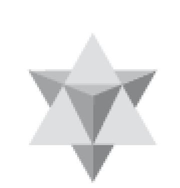


公司在业界素有“有人脉”“能量很大”等名声，[①]两名实际控制人“未批先建”危险品堆场、无证经营危险品，然后利用“关系”“权钱交易”打通第三方评审和政府审批各环节，获取相关经营资质。经营期间“安全生产”意识淡薄，存在“违规存放危化品、超量存放，超负荷经营，违规拆箱、装卸，不按规定进行重大危险源登记备案，对员工缺乏教育培训，未制定应急预案，未进行应急演练”等违规行为。天津港（集团）不仅未能履行安全监管职责，还帮助瑞海公司弄虚作假、骗取规划许可；以“天津中滨海盛卫生安全评价监测有限公司（实际隶属于天津市公安局）”为代表的多家有政府背景的中介或技术服务机构违规为瑞海公司出具安全检查、评价和验收报告。事故公司周边的仓储物流企业和房地产企业的环境安全意识也极其淡薄，前者违规“容留员工在工作区住宿”，后者则从来没有过问过瑞海公司经营的产品类型，地方政府和天津港方面对周围居民也没有尽到告知义务。

事故发生后瑞海公司负责人被控制，天津港和周边企业积极参与救援。天津港消防员最先赶赴现场处置灾情，天津港各属医院救治伤员；整个集团共投入 2 000 多万元的资金、设备和救援物资，同时排查隐患保障客轮、邮轮正常运行。其他周边企业积极提供信息、技术、资金和场地，比如瑞海上游企业主动反映“出事货场至少有 700 吨氰化钠”，这一关键信息避免了应急行动陷入更可怕的危险境地。此外，来自大港石化、大港油田、抚顺石化、中石油管道局的专业救援队陆续到来参与污染物处理；石油系统驻津各医院、加油站等积极救治伤员、保障燃油供应；石油企业志愿者为灾民和救援官兵发放水和食品，并义务献血。事发地周围企业开放楼宇和场地安置灾民；周边被涉及的房地产企业立即成立“事故紧急工作小组”，及时切断水、电、燃气等危险源，协助完成小区内救援工作，并排查隐患，防止二次灾害；保险公司立即启动理赔程序，快速受理、快速赔付。[②]

事故后期，具有专业技术的企业继续参与处置污染，危化品企业积极整改、落实安全管理制度。此时，风险再扩散现象出现，表现为一些经保险公司理赔后的车辆进入拍卖市场。

① 安钟汝，罗婷，等. 瑞海国际 10 人被警方控制 [N]. 新京报，2015-08-19，A14.
② 天津港“8・12”事故救援石油人讲述现场实录 [EB/OL]. [2016-11-25]. 中国石油新闻中心.



3. 媒体行为：从两个话语体系到关注度减弱

因为媒体性质及其发稿约束条件差异（见表 6-1），媒体对“8・12 事件”的报道存在两个话语体系：“中央与地方媒体”与“外地媒体”。前者主要报道正面新闻，注重引导社会舆论，关注点是政府行动、污染情况、志愿者参与、社会捐赠等现实进展；后者则比较尖锐、激进和具体，追问事故公司背景、事故追源、政府监管漏洞、安全评价报告、环境评价报告等批判性、有责任指向的问题，如“危化品仓库与居民区的安全距离是多少”等（见表 6-2）。

表 6-1　参与报道 8・12 特大爆炸事故的媒体基本情况

中央媒体	中央电视台、新华社、中央人民广播电台、人民日报、光明日报等
本地媒体	天津电视台、天津日报、每日新报、天津广播电台
外地媒体	新京报（新媒体）、中国青年报、《财经》杂志、《财新》杂志、南方周末、澎湃新闻、华夏时报、环球时报、京华时报以及外国媒体的中国分支

表 6-2　新闻发布会不同类型媒体的提问情况总结

媒体问题归类			总数	中央	外地	本地
应急处置			17	8	1	6
	指挥部运作		2	1	0	1
	环境监测		3	2	0	1
	污染处置		7	3	1	3
		危化品处置	4	2	0	2
		土壤水污染处置	3	1	1	1
	应对不利天气		2	1	0	1
善后恢复			19	11	3	5
	灾民安置		8	5	1	3
		伤员补偿	5	4	0	2
		房屋回购	3	1	1	1
	生产秩序恢复		3	1	1	1
	追责企业		3	3	0	0
	长远影响		4	2	1	1

续表

媒体问题归类			总数	中央	外地	本地
潜在风险			11	6	5	0
	疑似污染物		4	1	3	0
	海边死鱼		2	1	1	0
	其他危化品仓库处置		4	3	1	0
	安全整顿		1	1	0	0
天津港			6	2	3	1
	救灾行动		1	0	1	0
	不参加发布会		3	1	2	0
	与政府的关系		2	1	0	1
政府和瑞海			12	5	7	0
	瑞海背景		3	0	3	0
	政府过失		9	5	4	0
		监管漏洞	2	1	2	0
		规划问题	1	1	0	0
		安全距离问题	2	1	1	0
		安评环评问题	2	1	1	0
		审批问题	1	1	0	0

注：由丁刘泽隆根据相关报道进行归类统计。

经统计，在第 7 场到第 14 场总计 8 场新闻发布会中的 51 次提问机会，中央媒体得到 25 次，天津本地媒体得到 12 次，剩余 12 次给了外地媒体，还有 2 次被来路不明媒体得到；媒体问题从应急情况逐渐转向污染处置、人员安置、生产恢复、预防潜在风险和责任追究，从平和逐渐尖锐、矛盾冲突日益明显、从容易回答到难以回答；中央媒体比地方媒体更加中立，专门报道过瑞海公司的背景与经营情况，但其挖掘信息的速度要慢一些，或者说是因为要确定万无一失显得谨慎有余。随着问题一一得到回应或解决后，媒体对事件的关注转向善后措施和重建举措后，逐步减弱。

4. 专家行为：参与型与猜测型各成一派

人们普遍认为专家具有丰富的专业知识技能、理性思维和人文情怀等，公共



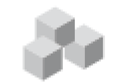
危机管理过程总不会缺少专家的身影，但他们最被关注的时候是在应急处置时，一类是“参与救援专家”，另一类是不参与救援行动但关心事态发展的“围观专家”。前者通常都进入了各级政府及职能部门的“应急专家库”，随时听候政府机构通知前往现场开展工作，通过官方新闻发布会、电视节目和纸媒采访发出声音，但媒体曝光率并不高。后者则经常在“学术圈”发表观点，包括事件应急处置手段、自救方法、安全监管、企业规章、城市规划等，内容繁多，且在时间上早于参救专家，在官方公布权威消息之前影响着公众对事件的看法。

比如 8・12 事件发生后第二天，“科学网”上就出现了 150 多篇相关专家博文，他们与外地媒体联合起来、在官方消息公布之前就开始建构“事实真相”，令公众对事件原因形成“先入为主”的印象。例如“燃烧物质”猜测和天津港消防队灭火失败原因猜测，某教授在“科学网”上的一篇文章提到“用水灭火可能引发爆炸”，经过《南方都市报》、《北京晨报》、“腾讯新闻”、“网易新闻”等媒体和新闻平台转载扩散后，形成了一种“爆炸产生于救火方法失当”的公众认知和对消防队指挥员的谴责情绪。这种猜想性观点并没有得到最终事故调查报告的认可，但是一些公众却固执地认为是事故调查报告在故意掩盖真相。

两类专家之间几乎没有交集，或建言献策或在学术圈里探讨相关问题，各成体系。

5. 志愿者行为：各尽专长协同合作

志愿者出现时间与专家相同，主要参与应急救援中的受影响者安置工作，具体涵盖照顾伤病员，发放基本生活物资等应急物资，组织义务献血和捐赠，等等。8・12 事件发生后，天津市红十字会、共青团志愿服务平台、市青联、市青协等官方志愿组织接到市应急指挥中心命令，立即开通捐赠通道，联络民间志愿组织和志愿者参与医疗救护、义务献血、心理疏导、秩序维护、物资发放、心理救助等。他们与蓝天救援队、民间普通志愿者一起，在天津市共青团的领导协调下很好地完成了民间互助行动，创新性地开展“点对点捐赠”——公众只需要将物资送到各志愿者组织的捐赠点，由志愿者根据灾民安置点实际需求调配物资，安置点不再直接接受公众捐赠——避免救灾物资浪费现象出现。随着情势进入恢复重建阶段，大部分志愿者撤出，只剩下“危险地图 App”继续艰难地行动。



6. 公众行为：从茫然无知到自助互助、关注风险

距瑞海公司仓储地 600 米外的住宅楼居民长期以来对身边风险浑然不知，他们从来就没有见过任何与之相关的调查问卷或者政府公示信息，因而也就不知道距离自家三五百米的地方就有一个危化品仓库。① 事故发生后，根据与爆炸地点距离远近的不同，公众分化为直接受害或威胁的“受灾群众”和不受灾害威胁、但关注事件进展的“围观群众”，前者表现出自救互助等行为特征，后者则密切关注事态并发表自己的看法。

8·12 事件中，受灾群众和失踪消防员家属的自救能力与维权意识、维权能力显著增长，在被严重惊吓、慌忙逃生之际依然井然有序，始终未曾堵塞过救援通道；临时安置点位置、不信谣不传谣等信息通过口头传播、手机短信等方式有序传播；一些受灾群众向消防官兵捐赠；受损房屋业主有秩序地向政府提出“回购房屋”要求；失联消防员家属高度配合应急救援行动，直到第四次新闻发布会时（事故发生后 70 小时）还没有得到亲人消息才一度失控冲入会场，打断发布会进行。②

“围观群众”持续关注事件动态，喜欢在微博、微信等平台上发表对事件看法，有的人表达对爆炸的遗憾、恐惧或愤怒，有的人则因为具备一些专业知识经验，以匿名方式在“知乎”之类的网络论坛上做深度专业评价，如消防员制度、社会心态、媒体行为、责任认定、政府危化品管理制度等，不乏专业水准，但更多的是经验之谈，情绪化、主观性成分较多，有时候会引起“舆情”事件。因此，与其说他们是在说明事实、传播真理，不如说他们是在表达向往真理和追求进步的态度。这些探讨虽然不专业，却也有助于提高公众风险防范意识，公众公共危机预防的主动性也有所增强，例如该事件之后，当地安监局接到了很多关于住宅区周围工厂没有达到安全距离的投诉。③

6.3.2 利益相关者联盟及其演化

利益相关者行为会随着危机情势变化从孤立状态逐渐走向行动联盟，既有心理认同因素，也与联盟行动更能体现力量有关。

8·12 事件前期，当地政府与肇事企业、天津港（集团）和中介机构，以权

① 杨锋 . 一问：“瑞海国际”堆场改造工程是如何通过环评的？ [EB/OL]. [2016-11-25]. 凤凰网 .
② 周平浪 .“失联”专职消防员家属：8 间客房里的 70 小时等待 [EB/OL]. [2016-11-25]. 凤凰网 .
③ 谷岳飞，安钟汝 . 一场“史上最严”的危化品整改战 [N]. 新京报，2015-09-14，A20.





力、人脉关系、金钱关系勾连一处、各自谋取私利，形成了一个与公共安全利益完全背离的“反向联盟”。在这一联盟中，瑞海公司采取各种违法违规方式勾连地方政府及各职能监管部门；环评等中介机构基于利益关联帮助瑞海方面弄虚作假；政府监管机构失职失察、放松审批和监管，三方行为共同完成了该起事件导火线和风险累积。与此同时，周边企业、社区居民、专家和媒体等其他利益相关者对逐渐酝酿的风险累积毫无察觉，更不可能有任何风险防范和预防的行动，直到爆炸发生（见图 6-2）。

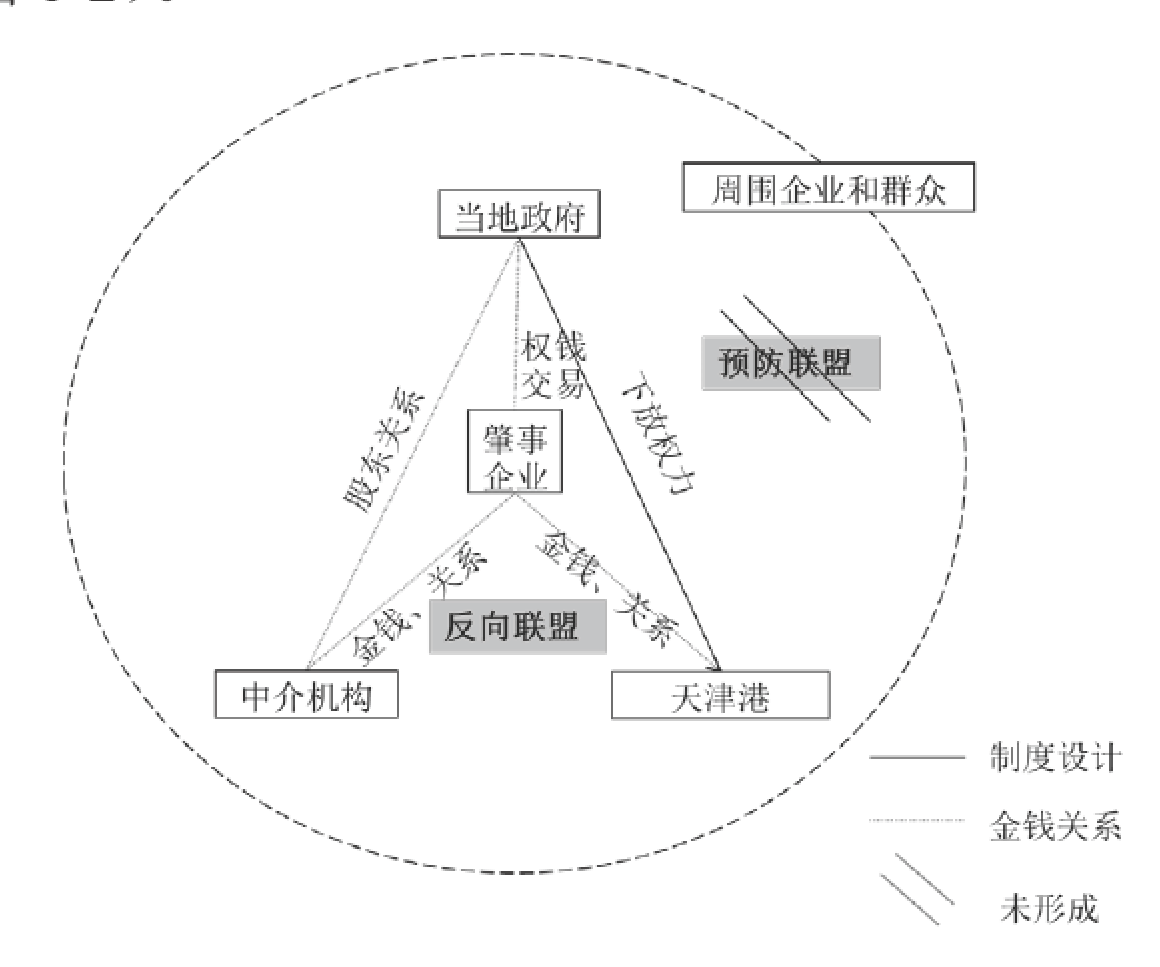


图 6-2　危机前期利益相关者关系图

爆炸发生之后，各方利益相关者“自动”地形成了各负功能的行动联盟（见图 6-3），分别对应以下应急响应阶段的各项任务。

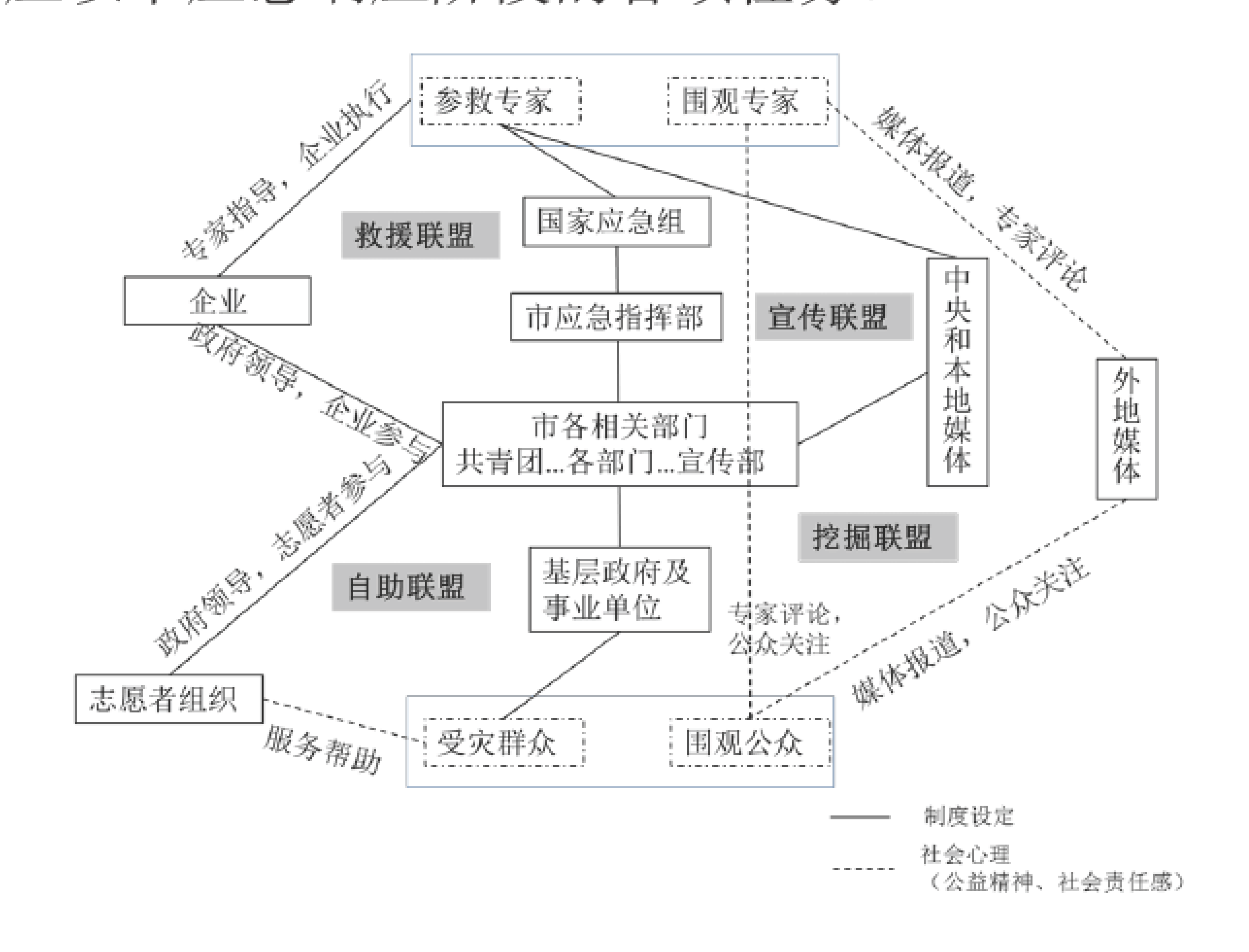


图 6-3　8・12 事件发展中期的利益相关者关系



（1）政府应急管理参与机构、天津港（集团）消防队、周边企业、参救专家和其他企业专业救援队伍等多元主体共同组成一个“救援联盟”。现场救援与处置、救治伤员、撤退居民安置、污染检测与控制等关键性技术工作由各个联盟成员承担，其行动和职责依据是应急响应的相关法律与制度。

（2）共青团、志愿者、公众（含受灾居民）等主体形成一个“自助联盟”，与“救援联盟”呼应行动。志愿者与公众发挥受人类同情心和伦理道德驱使自发地为受灾居民提供帮助和支持，政府通过共青团这一官方背景的社会组织广泛联系专业性社会志愿组织、个人志愿者，有组织地发起捐赠和协调捐赠物品发放，避免受灾居民遭受心理上的二次灾害。

（3）政府宣传机构、中央和本地媒体、参救专家组成“宣传联盟”，它主要承担客观报道和宣传政府及各方应急行动的功能，避免谣言滋生、维持社会秩序、引导舆论、树立政府负责任形象等。它的形成及其责任承担的法律依据是突发事件应急预案。

（4）“外地媒体”“围观专家”“围观群众”形成危机信息“信息挖掘联盟”，不存在任何政府参与和政府干涉的可能，其行为也没有任何正式规则与制度依据。该联盟对事件发表看法的速度极快，始终关注事件进程，各尽所能调查和推导事件潜藏的深层原因、背后黑幕等敏感信息，因此比官方更早地建构事实真相、更早地反思事件背后的政府监管问题，形成了一个秉承批判态度、追求真相的“民间话语空间”。①

（5）在事件处置基本结束之后，利益相关者基于经验教训的总结形成一个“非正式学习联盟”（见图 6-4）。政府、企业、专家、公众和环境类 NPO 对安全生产、安全监管的关注度显著提高并且采取了实际行动，比如迁移危化品生产企业、企业安全实施整改行动。其中政府和企业是整改行动的主要力量，其他主体的行动则比较独立和零散。但是这种应急性、运动式、临时性而非常态化的安全整改行动影响力持续时间较短，各方行动动机与行动力会随着事件成为历史而逐渐淡化乃至消失。

① 何舟，陈先红 . 双重话语空间：公共危机传播中的中国官方与非官方话语互动模式研究 [J]. 国际新闻界，2010（8）.



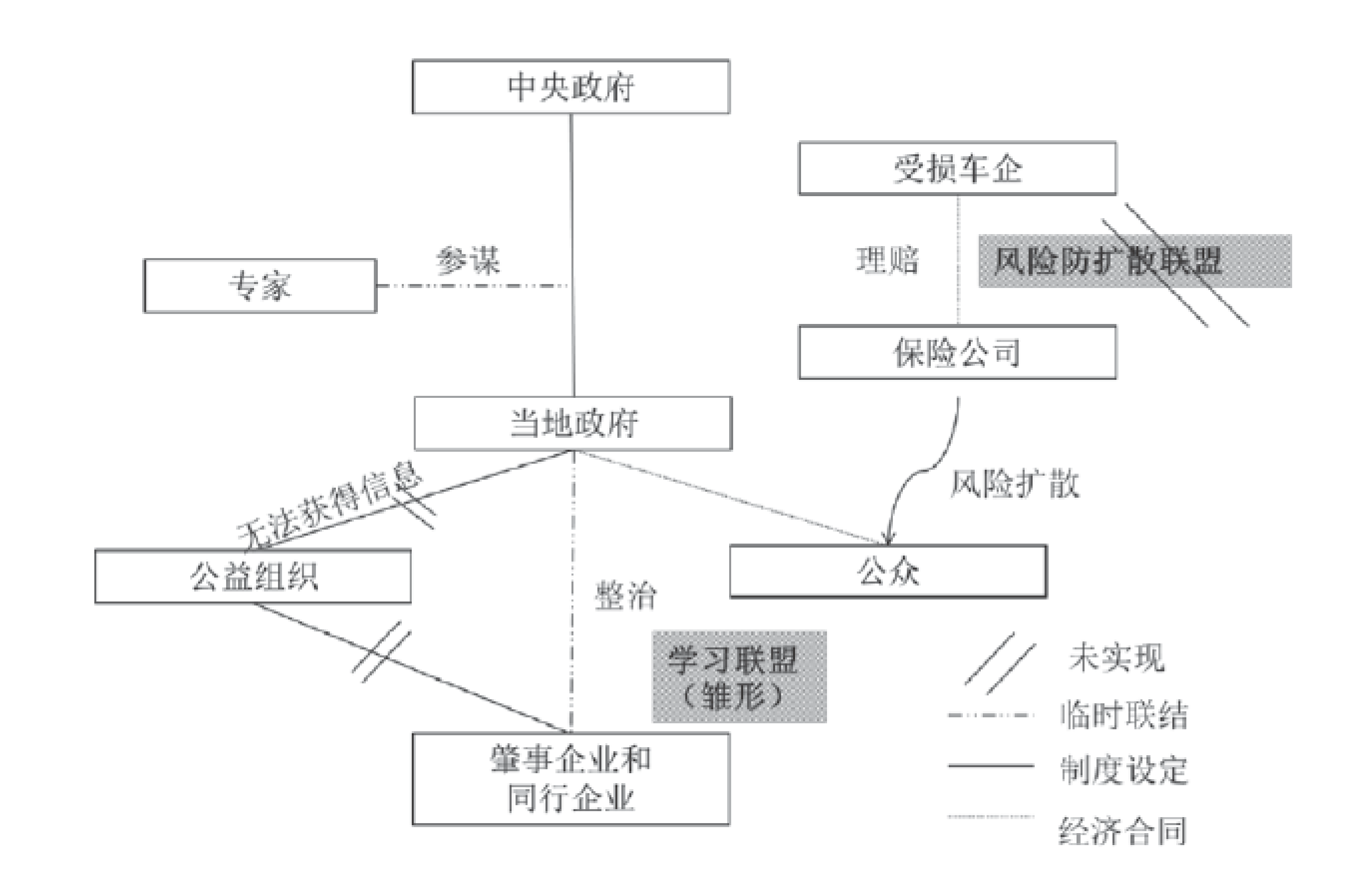


图 6-4　8·12 事件发展后期的利益相关者关系

上述针对 8·12 事件的利益相关者行为演化、利益相关者联盟形成过程与结构的分析表明，个体形式的利益相关者无法在治理规范中发挥更大作用，比如事件发生之前，曾经有举报称“空气中弥漫着化学品刺鼻味道”，但因为相关政府机构不重视，不了了之；重建期间，有志愿组织试图制作“危化品地图 App”，但是依靠它们自身力量，面临信息和资金约束，是一件几乎不可能完成的任务。它们必须结成这样或那样的“联盟”形式才能在公共危机治理进程中发挥功能（见表 6-3）。

表 6-3　8·12 事件进程中的利益相关者联盟、功能与危机治理效果

危机阶段	联盟情况	联盟功能	危机治理效果
危机前期	“反向”联盟	埋下隐患	未能有效预防危机 间接导致危机
	其他利益相关者未参与，仅有个别群众举报		
危机中期	救援联盟	现场处置	依据应急响应各项法律和制度规定，各自完成危机响应过程的主要任务且效果良好
	自助联盟	安民安置	
	宣传联盟	舆论引导	
	挖掘联盟	挖掘真相	推动信息公开、责任追究与社会反思
危机后期	学习联盟雏形		实现短期提升，长期效果不显著

比较发现，利益相关者联盟在突发公共事件的酝酿、发生、应对和后续处置方面都有其独特作用。危机前期，利益相关方与公共利益背离的“反向联

盟”是治理规范中的“负驱动”能量，而其他利益相关联盟因未能感知风险而未能遏制风险累积；应急响应阶段，因为明确的正式法规和制度设计，各方利益相关者很快形成各具功能的行动联盟，协同行动完成应急响应阶段任务；恢复重建阶段，通常在中央政府权威性指令或政策导向下，地方政府与企业会展开一次或数次运动式的大规模整改行动或“专项整治”行动。因为行动联盟的分散性，即使有正式法规和具体落实条款规定，“运动式”治理也缺乏可持续动力支撑，治标不治本，某种程度上还会助长某些利益相关方的“投机心理”。①

从客观角度看，治理规范和公共危机治理过程需要正式权威、资金与信息、人力等资源分布于不同的利益相关者，只有建构利益相关者联盟才能有效地配置所有资源、发挥资源互补作用、增强话语权、社会影响力和博弈能力。

6.3.3 利益相关者联盟的形成条件与障碍

利益相关者联盟的形成通常是一个自然过程，它与正式制度规则没有直接而必然的关系。但突发事件中的利益相关者联盟稍有不同，无论是总体应急预案、其他应急管理法律要求，还是职能部门监管要求，都规定不同利益相关主体在安全保障和事故防范方面负有责任、义务和权利，倘若各方主体行为都能按照正式规则，绝大多数突发公共事件都不会有机会酝酿至无可挽回的程度。然而，从 8・12 事件看，法律要求瑞海公司与周边企业、居民互有“相邻知情权”，但实际情况是周边企业和居民对瑞海公司情况一无所知。

由此推断，利益相关者联盟的建构必须回到利益相关者本身属性：“利益诉求”才是利益相关者采取行动的根本动力，其掌握资源的多寡是相关利益者行动的支持性因素，“共同利益诉求”和“充分资源”是利益相关者联盟建构的基本条件，但它们在公共危机不同阶段是存在差异的（见表 6-4）。

① 刘鹏. 运动式监管与监管型国家建设：基于对食品安全专项整治行动的案例研究 [J]. 中国行政管理，2015（12）；攀武. 城镇化进程中消防管理创新之“运动式”消防的思考 [C]//2015 中国消防协会科学技术年会论文集，2015：2.

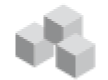




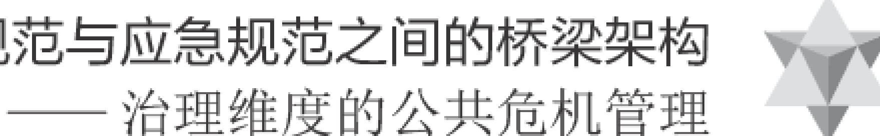
表 6-4　公共危机不同阶段利益相关者行为及联盟分析

时期	联盟	利益相关者	利益诉求	资源	联结机制	效果
危机前期	反向联盟	政府	经济利益	权威与权力	权钱交易	违背公共安全，埋下风险
		企业	经济利益	金钱		
		中介机构	经济利益	专业资格		
	未形成联盟	媒体	吸引读者	有设备但无信息	无	无法做到有效的先期处置
		周围公众	自身安全	无		
		周围企业及员工	经济利益	无		
		专家	发挥专业价值	知识与经验		
危机中期	救援联盟	政府	公共安全	权威与权力	制度设定	现场处置成功
		企业	公共安全	信息、人财物		
		参救专家	公共安全	专业知识		
	自助联盟	政府（共青团）	公共安全	权力、联络平台	制度设定和社会责任感	灾民安置成功
		志愿者	公共安全、自身价值	经验和能力		
		公众	自身安全	自身		
	宣传联盟	政府	引导舆论、树立形象	掌握一线信息但缺少事故原因信息	制度设定	有效宣传正面信息，但无法满足公众需求
		中央、本地媒体	引导舆论、传播真相	传播能力		
		参救专家	发挥专业价值	知识权威		
	信息挖掘联盟	外地媒体	吸引读者	信息挖掘能力 传播能力	社会心理	有效挖掘信息，构建民间“话语体系”
		围观专家	发挥专业价值	专业知识和经验，但缺少真实信息		
		围观公众	满足好奇心	评论权、缺少信息		
危机后期	学习联盟	政府	不发生同类事件	权威与权力	短期整改活动和建议活动	短期有效，长期有限
		同行企业	自身安全	自我管理		
		专家	发挥专业价值	专业知识与经验		

具体而言，直接或间接的“共同利益诉求”是利益相关者联盟建构的基本前提，而稳定的联结机制才能促使联盟成功建构，稳定的联结机制既可以是正式的规章制度，也可以是非正式的社会心理与趋利动机。前者事先已经规定了各方主体参与集体行动的动机、方式和角色，通常在有政府参与的行动联盟中出现；“趋利动机”则常见于那些偏离公共安全等利益的反向联盟，它们以经济利益为稳定联系，行动灵活；“社会心理”如奉献精神、伦理追求、好奇心等则经常在自助性联盟和挖掘联盟中出现，虽然具有临时性且易随着时间消逝，但是它们总会在特定条件下出现。

但仅有共同利益诉求和稳定的连接机制也并不一定能够促发利益相关者联盟，利益相关者掌握了与利益诉求相匹配的资源才能够形成实质推力。“共同利益诉求”、“稳定联结机制”和“与利益诉求一致的资源能力”正是治理规范——纳入多元主体参与公共危机治理集体行动的原始出发点和推动力。如果没有预防和应对处置突发事件后果所需要的人员、信息、物资和技术等资源，任何利益相关者联盟都无从形成，即便是形成了某种形态的联盟也无从发挥其预期功效，除非联盟成员之间能够提供彼此所需、不同联盟之间能够提供相互支持，如媒体为“围观专家”和“围观公众”提供可供发表评论的危机信息，围观专家则为媒体提供专业意见、增强其可信度。

因此，不同利益相关者及其联盟之间各取所需的过程就是实现联盟功能的过程，保持相互之间的良性关系至关重要。以关注各自利益诉求为重心的利益相关者联盟之间必须协同行动才能最终实现公共危机治理规范的初衷，正式或非正式的统一指挥不可或缺，对重要利益相关者诉求的及时回应、准确回应关乎着最终成败。8・12 事件发生后，以政府和官方媒体为主导的“宣传联盟”对“外地媒体”和公众组成的“挖掘联盟”回应性明显不足，无疑给后者提供了较为充沛的“事实建构”空间，让公众有机会对事实形成“先入为主”印象，导致“误解”发生，危及政府信任。另外，利益相关者联盟之间的相互牵制有助于避免利益相关者联盟陷入偏狭之中，例如“宣传联盟”与“挖掘联盟”，前者侧重于传播正面信息弱化事实真相，后者注重发掘事实真相以弥补前者漏缺；后者虽然揭露深层问题、推动社会反思，但有时会出现误导公众的信息，只有两者合作才可以避免“掩盖真相、谣言四起”。



逻辑上，利益相关者及其联盟是治理规范，是克服“政府内部‘条块分割、职责不清’延误应急处置”、“官方媒体隐瞒事实真相”、志愿者活动与官方救援行动不协调、“民间秩序混乱且自救能力差”① 等官僚规范和应急规范弊端的好方法。8·12 事件应急处置过程中的利益相关者联盟及其行动显示，各方主体参与意识与参与能力有明显改观，治理规范和公共危机协同治理的基础已经初步形成，但利益相关者本身具有的特性也形成了实现治理规范的天然障碍。具体如下：

（1）常态化条件下的公众利益诉求具有模糊性，或经济利润或情感需求或安全需要，不一而足，但承平无事之时人们更多关注的经济利润、物质需求和其他情感需要，安全需求总是处在模糊层面。政府、企业、公众的安全意识的提高更多停留在意识层面，② 在多重利益诉求中处于“被淹没”状态，达不到指导行为的高度，“违规生产”“违规驾驶”“中国式过马路”等安全意识淡薄的日常行为、企业生产行为才会大规模存在。③ 理论上看，“公共安全”是公共利益不可或缺的构成，是政府的核心职能之一，但它经常被淹没在经济增长的主旋律之中，谋取部门利益、地区利益而牺牲公共安全的行为大行其道。企业和公众行为也多类若此，最终导致一个“公共安全悖论”：政府本该是公共安全利益的“捍卫者”却演化成为安全风险的“种植者”或“助推者”，很多原本是公共安全事件的“当事人”却成了公共安全的“旁观者”。

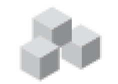
（2）利益相关者协同治理危机意识具有阶段性差异，危机中期最强、后期变弱、前期最弱，这与“看不见的风险”发展特性有关。在“看不见的风险”潜伏酝酿期间，即使最具有专业知识的人都无法精准地判断风险和危机后果之间的关联，因而很难激起各个利益相关者应对不确定性后果的协同意识；当看不见的风险转化成直接可见的伤害后果时，直接触发各利益相关者采取协同行动；直接而可见的伤害被处置之后，利益相关者联盟经过短暂的经验教训总结后，心态逐渐回复到前期状态，新风险再次酝酿。

（3）利益相关者的利益表达和回应方式的选择惯性会阻碍相互之间良性关系的形成。例如，公众和媒体在表达利益诉求时习惯性地对政府存在“对抗性”，这种对抗性随着互联网沟通技术的普及和公众参政议政意识能力的提升而增强，

① 吴廷俊，夏长勇．我国公共危机传播的历史回顾与现状分析 [J]. 现代传播（中国传媒大学学报），2010（6）.

② 徐敏，等．北京公共安全意识调查研究 [J]. 城市与减灾，2010（5）；梁丹丹，等．当前城市居民公共安全意识的调查与分析——以合肥市的调查为例 [J]. 鸡西大学学报，2015（10）.

③ 王会堂．安全意识淡薄是化工企业最大的隐患 [J]. 化工管理，2013（23）.



直接的“非制度性政治参与”[①]替代通过各类体制内途径间接地向政府表达成为公众表达利益诉求的主要方式，如散步、静坐等“和平请愿”和自媒体曝光。相应地，政府对公众和媒体回应也存在行为惯性，比如对公众的集体请愿，要么采取息事宁人的妥协态度，要么调动警力拘捕的强硬手段；对媒体的诘问要么采取“不知道、不清楚、不了解”的回避态度，要么就直接批评媒体。这些“对抗性”行为惯性会损害利益相关者及其联盟之间良性关系的形成。

另外，应急管理法律体系设计与风险社会危机特征之间的不匹配，导致利益相关者参与公共危机治理、实现治理规范目标还面临制度性障碍。具体如下：

（1）应急预案与风险社会中的危机演化难以保持一致，利益相关者参与治理的“窗口”难以形成。绝大多数应急预案更多关注的是突发公共危机事件的应急响应和事后问责，对危机监测、应急培训演练、经验教训总结与学习等的规定则比较泛泛，有的甚至仅“一笔带过”，忽略了许多重要的危机治理任务，多元主体全面参与危机治理的过程与具体任务缺乏必需的政策依据和政策推动力，而且应急预案多是针对单一突发事件类型由单个部门负责制定完成的，制定过程中可能会考虑专家意见，但没有给利益相关者提供参与机会。这样的应急预案基本缺乏对风险演化流动和灾害转化的考虑，在关键问题上缺少利益相关者协商与合作机制的设计，无法事先规避利益相关者之间的矛盾和冲突。

（2）风险地位与应急资源配置不适配导致利益相关者行动联盟无法实现预期目标。所谓“风险地位”是风险主体受某种风险影响的程度大小[②]，它与危险源距离通常成反比，距离危险源越近的利益相关者受波及程度越大，如果有充分的决策权力和人财务、信息、知识、技能等应急资源支持，那么他们能够更早更迅速地响应，遏制事态恶化势头，减少损失和伤害。然而大多数国家的应急资源配置情况与此不相符合，距离风险源最近的利益相关者通常不具备基础性应急资源。政府为主导的官僚规范通常将最有效、最有力的应急资源配置在分级响应体系的高层，基层政府面临的常态是应急资源配置分散且针对性不足。8・12 事件中，危化品救援需要的核生化应急救援部队和防化团属于军区，只能由中央政府调动；其他专业危化品救援队如矿山救援和石化救援则归属国家安监总局调动，每

① 王洛忠，阚萍 . 政府决策过程中非制度化参与：现实挑战与治理对策 [J]. 新视野，2014（2）.
② [德] 乌尔里希・贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻 , 译 . 南京：译林出版社，2004：20-21.



个省都具备其中一类或两类、两到三支这类队伍。[①] 不过，各个队伍之间存在应急资源差异，其分布密度和针对性都与当地风险因素分布不相匹配，导致一些严重突发事件在初期得不到正确的及时应对。

（3）利益相关者联盟的制度性联结机制与风险复杂性不适配。制度性联结机制具有权威性和稳定性等特征，在其基础上建构的利益相关者联盟在政府统一领导下采取协同一致的集体行动。但是，建基于理性官僚制的制度性联结机制也是封闭的、僵硬的，无法适应复杂的风险社会情况，具体表现为：应急预案启动机制设计不合理，按照规定，应急预案启动规律是一定级别危机事件对应一定级别的应急预案和相应的应急资源。然而，准确预测事件演化方向需要高级预测技术和应急资源，这一点是基层应急机构所不具备的，掌握资源的专业应急队伍和专家等主体无从及时介入。一个悖论由此形成，关键性利益相关者联盟无法及时建构并实施集体行动，由制度性联结机制建构的利益相关者联盟行动对外部回应又不够灵活，容易让公众误认为不作为。进一步而言，制度性联结机制下，利益相关者角色的设定通常是比较单一的，但事实上利益相关者可以同时扮演多重角色，如果不考虑到这一点，治理规范目标就无法实现。

6.4　公共危机协同治理是治理规范的最高境界

有学者认为可以用协同理论分析多元社会主体之间的行为和多元主体共治，“协同学研究的是大量性质不同、内在随机运动、相互非线性作用的子系统如何通过合作来构成、演变、产生有序的新系统——‘自组织’——的过程”，是“善治理论”的 3.0 版本。[②] 依照利益相关者理论分析，公共危机和其他社会问题一样是发生在各社会主体之间的行为和互动过程，彼此之间具有相似性。[③] 公共危机整个生命周期涉及的风险监测、应急处置、事后重建等技术问题随着科学技术的进展都可以得到很好的解决，但是管理不同阶段的利益相关者之间的合作与冲突在官僚规范之外似乎没有好的管理手段。基于利益相关者行为和利益相关者联盟集体行动的功能与成效分析表明，在一定条件支持下，治理规范能

① 国家安监总局 . 应急救援队伍分布示意图 [EB/OL]. [2016-05-26]. http://www.emc.gov.cn/emc//map_emc/002/map04.htm#/2016-05-26.
② 燕继荣 . 协同治理：社会管理创新之道 —— 基于国家与社会关系的理论思考 [J]. 中国行政管理，2013（2）.
③ 张立荣，冷向明 . 协同治理与我国公共危机管理模式创新 —— 基于协同理论的视角 [J]. 华中师范大学学报（人文社科版），2008（2）.

够跨越官僚规范和应急规范的鸿沟，将“公共危机管理”推向“公共危机协同治理”（见表6-5）。

表6-5　公共危机管理和公共危机协同治理比较

原则	公共危机治理	协同治理
理念	“处理好政府、市场和社会的关系”，“在共赢理念下实行风险分担和利益共享”，“摆脱经验主义和线性思维”，“系统性、动态性的全面布局”，各主体保持较高的独立性和自主性、共同的安全愿景和政府统一指挥	自愿、平等、资源互补、目标统一、实现各主体自身利益、过程包容、适应外部环境、“自组织”
体制	包含多元主体的权力结构、权责明确且对等、综合性协调机构、扁平化、弹性化的组织结构	主体多元化、权威多元化、各主体有自主性、需要有持续高效的倡议者和有能力的响应者、权责明确
机制	网络式决策机制、权力分配机制、预警机制、资源保障、信息沟通共享	资源交换、权力平衡机制、冲突管理机制、竞争机制、协商机制、回应重要利益相关者，问责机制、评估机制、谈判机制
保障	法律和制度、激励机制、保障机制、监督机制、社会资本和信任	信任、跨部门文化的理解、合法性保障、技术手段、能力、成功协同先例、稳定的制度

“公共危机协同治理”的最基本含义是政府、企业、公众和NPO等多元主体协调合作，共同治理公共危机，政府不是公共危机的唯一权威主体，各方主体拥有足够的自我管理能力和自我负责意识，有平等的参与机会，相互作用呈非线性特征，依照共同认定规则共享和交换各自掌握资源；全部过程是动态调整的，各个主体通过竞争、谈判、合作等方式实现“自组织”，并在这一过程中适应内外部环境的变化，整个系统达到动态性平衡。[①] 其中的关键点是多元社会主体的利益诉求、能力资源和行事风格习惯等各不相同的情况下，如何才能推动各方协同行动。

这一关键问题的回答离不开危机情境中的利益相关者行为和角色认知，还原危机演化过程中各方主体行为及其互动演化过程。[②]Ansell与Gash提出的SFIC协同治理模型，从起始条件、制度设计、催化领导和协同过程四个部分，详细解释了达成协同治理的连贯过程，包括理念、体制、机制、保障要素。[③] 但从要素

① 李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊，2014（1）.
② 郑巧，肖文涛.协同治理：服务型政府的治道逻辑[J].中国行政管理，2008（7）.
③ Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.



入手的讨论难以满足公共危机治理的动态性要求，因此必须纳入公共危机情境，从减弱利益相关者联盟协同行动障碍、创造协同行动条件出发寻找可行路径。

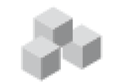
1. 强化公共安全意识，塑造稳定的安全利益诉求

“稳定的安全利益诉求”是利益相关者在风险酝酿阶段和危机事件后期保持持续行动联盟的前提和基础，也是完成危机预防和危机学习任务的原始推动力，强化多元社会主体的公共安全意识是其中的关键措施。但是，那些掌握着更多权威和应急资源、能对危机进程产生重要影响的利益相关者应当成为强化公共安全意识的重点对象。按此标准序列，政府最需要强化公共安全意识，因为公共安全是其基本职能，而且它存在于大部分具有关键作用的利益相关者联盟中且起着引导作用，政府与公共管理人员的公共安全意识能够推动公共危机治理体系变革。但是利益相关者的具体行动选择经常受到惯性心理和行为的影响，强化安全意识不可以只停留在宣传层次，而是要以塑造稳定的安全利益诉求为切入点，推动多元社会主体强化安全意识。

2. 以社区为单位、情境化的应急准备机制

社区是社会的基本单位，特别地指以某种风险源为中心、以风险辐射半径为覆盖范围的地理区域，它与政府管理的基层单位不同，但是重合之处大于相异之处，是各类利益相关者联盟建构的初始之地。应急准备是为应急响应行动提前预备好需要的人员、物资、信息、培训与演练等要素，[①] 社区范围不大不小，是基层机构应急准备最合适的对象，区域过大、涉及风险因素和利益相关者过多，应急准备可能失去针对性；若过小，比如局限在一个企业，涉及利益相关者过少，应急准备得不到公众关注和重视，就失去了应急准备的实际意义。而同一社区的利益相关者面临相同风险，比较容易形成一致的安全利益诉求，且邻近的地理位置也加强了彼此之间的行动和心理联系，信息沟通更加容易，利益相关者联盟行动容易趋近协同。美国长期应对龙卷风、暴风雪等自然灾害的经验总结就是将危机治理结构建设在“社区”层级上，打造社区“自组织”能力。[②] 情境化应急准备机制建构在社区层面，可以综合分析现存风险因素和可能的风险流动扩散情况，预估危机发生后波及范围和各利益相关者受影响情况，在此基础上的物资储

① 李湖生，刘铁民 . 突发事件应急准备体系研究进展及关键科学问题 [J]. 中国安全生产科学技术，2009（6）.
② FEMA. A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action[EB/OL]. http://www.fema.gov/policies.



备量计算、应急行动步骤设计，[①]将更具针对性和时效性。

3. 建构全面的危机治理沟通机制

危机协同治理离不开有效的危机沟通，全面的危机沟通机制具有常态化、多主体、多环节和多形态等基本特征。常态化意味着沟通贯穿整个危机治理过程，危机预防和应急处置期间都需要风险沟通化解公众恐惧情绪；风险因素及其有害性只有被利益相关者了解才可能激发社会多元主体的协同意愿，但只有达成“风险共识”、避免“视而不见”或者“谈虎色变”才能形成“理性的协同行动”而非“非理性的集体行为”。[②]危机中期的危机信息公开和舆论引导能够极大地影响利益相关者参与协同治理行动的力度和效果，危机后期对事故经验教训的共享与讨论可继续强化利益相关者联盟采取行动增强公共安全意识、化解社区风险。多元主体因为各自秉承的不同立场和观点，通过相互之间交流、讨论或者辩论等多样化沟通形态，既可以推动整个社会的安全意识和风险认知，也可以减少不同利益相关者之间的误会、隔阂或矛盾，打造危机协调行动需要的信任基础。更重要的是，不同利益相关者联盟之间的沟通可以贯穿从应急预案编制到风险决策等关键性危机治理环节，通过沟通达成共识和信任，可有效提升利益相关者联盟集体行动的默契程度和效率。

4. 发展公共危机协同治理联盟

危机协同治理需要全周期、多主体的危机治理体系作为政策基础，也需要发展协同治理联盟，特别要着力发展危机前期和后期的协同治理联盟。公共危机协同治理框架包括预防联盟、准备联盟、救援联盟、自助联盟、宣传联盟、挖掘联盟和学习联盟，它们分别在不同阶段出现，承担的功能各不相同（见表 6-6）。这些联盟的形成可能是政府通过制度化形式和“政府社会资本”着力培育的，也可能是各方利益相关者基于共同的利益诉求而逐渐形成的“民间社会资本”，双方可能相互配合，但也可能出现背离现象。

① 刘铁民 . 应急预案重大突发事件情景构建——基于“情景—任务—能力”应急预案编制技术研究之一 [J]. 中国安全生产科学技术，2012（4）.
② 程惠霞，丁刘泽隆 . 公民参与中的风险沟通研究：一个失败案例的教训 [J]. 中国行政管理，2015（2）.



表 6-6　利益相关者参与公共危机协同治理的联盟模型

阶　　段	联　　盟	功　　能
危机前期	预防联盟	发现风险，遏制危机
	准备联盟	为先期处置准备充分的人员、物资、信息、技术、资金、预案等资源
危机中期	救援联盟	完成事故现场处置、医疗救治等工作
	自助联盟	完成灾民安置、心理安抚等工作
	宣传联盟	向外界传播政府行动、应急情况、志愿者行动等正面信息
	挖掘联盟	挖掘事实真相，批判、反思，以期推进政府管理进步
危机后期	学习联盟	学习事故经验、教训，改进现有应急管理体制机制，避免事故再发生

综上所述，公共危机协同治理是“治理规范”以“社会资本”“利益相关者联盟”为构造内核，以“多元主体行为互动和演化”为表现形式，实现多元主体或联盟之间的协同、回应等良性关系。共同的安全利益诉求、稳定的联结机制、与安全利益诉求匹配的资源能力是社会资本和利益相关者联盟采取集体行动实现公共危机协同治理目标的支持条件，不过利益相关者行为的趋利特征、安全利益诉求强度的阶段性差异和依然在发挥作用的官僚规范等制度安排都给公共危机协同治理目标的实现形成各种障碍。

但问题的解决出路依然是要从利益相关者出发，强化其公共安全意识、塑造稳定的安全利益诉求，建构以社区为单位“情境化”的应急准备机制、全面危机治理沟通机制，在利益相关者联盟集体行动基础上发展公共危机协同治理联盟。以邢台七里河决堤事件为例分析：

2016 年 7 月 18—20 日，河北省发生历史罕见的特大暴雨，7 月 19 日夜晚邢台市东汪镇大贤村遭遇洪灾，致 6 人遇难 3 人失踪，许多房屋倒塌。官方微博“邢台发布”消息称：7 月 19 日晚，邢台七里河洪水漫过河堤决口，包括大贤村在内的 12 个村子进水。7 月 22 日许多网友质疑是邢台市上游水库泄洪未及时通知位于下游的大贤村，导致惨剧发生。7 月 23 日 0 点 29 分，邢台公安局官方微博“邢台公安网络发言人”转发“掌上邢台”上的一则网帖，并配文称“这就是真相”作为对质疑的回应：大贤村上游根本就没有水库，大贤村被洪水淹没是因为“七里河决堤所致”；“事发当日，因停电，没有更好的通信工具，当地政府

工作人员凌晨一点多就开始挨家挨户砸门通知各家各户，所以传言的朱庄水库放水泄洪，隐瞒真相，政府不通知村民是不存在的。”河北省委省政府工作组实地调查认定：19日晚七里河决堤是由于局部强降雨形成的洪峰所致，非人为原因造成；但当地确实有4名干部因为防汛抗洪抢险救灾工作不力被停职检查；最后核实死亡人数为25人。

事件原本到此可以结束，但是媒体质疑让社会持续关注这一事件。央视新闻、澎湃新闻所刊发的文章提出了一个疑问：七里河是邢台市的泄洪通道，为什么在大贤村大贤桥处迅速收窄？防洪建设是否科学合理？①受访专家解释说：注入七里河的洪水分为两路，一路来自东川口水库溢流及区间流入，另一路是邢台市市区防洪分洪道，两路汇合后流量达到580m^3/s，七里河在大贤桥迅速收窄，通过能力只有40m^3/s左右，造成洪水漫过河堤决口。

事实上，专家解释与问题之间毫无关联，结合《经济日报》刊登的《七里河：一条河改变一座城》一文，也许能寻找到答案：“2006年初，邢台市委市政府做出决策，开展综合开发、改造提升等一系列行动，全面启动七里河综合治理工程。工程涉及河道治理、防洪抗旱、环境整治和城市建设，要让七里河重现美景，形成行洪河道，使当时防洪标准由不足5年一遇达到50年一遇……”②然而，“七里河到大贤桥的河道突然变窄”这一安全隐患却使得这一美好预期完全落空，最终结果是重大人员伤亡和经济损失。事后媒体访谈时谈及这一安全隐患时，邢台市水务局总工程师马××回应说：“这边能过几百个流量，那边只能过40个流量。那怎么能承受？”这一回应说明相关职能部门对此风险完全了解，为什么没有治理呢？这与财政预算不足有关，“把河道掘开，不得需要钱吗？没有人给钱，用啥治？”当地政府应急参与机构不得不将风险预防措施的重心放在及时转移群众上：“如果上面来水，及时通知老百姓转移”。

综观整个事件，从事件发生时段来讲确实是短时骤雨导致流量猛增超过河道承受力，河堤决口以致惨剧发生。然而，当人们将关注焦点前移，从风险累积角度看问题的话就会发现，该事件是一个经历了漫长酝酿时间后才发生的事件。七里河到大贤桥的河道之所以变窄是因为有许多违章建筑如厂房、村民自建房等占据了河道。

---

① 邢台洪灾已致25人死亡，河北省派员前往核实网传问题 [EB/OL]. [2016-11-03]. http://chuansong.me/n/457902043869.
② 七里河：一条河改变一座城 [N]. 经济日报，2016-05-27.



基于利益相关者理论的进一步分析发现，政府、建筑施工企业、专家和公众等利益相关者首要关注的从来都不是安全，而是城市建设、环境整治、综合开发、住宅条件改善等经济效应，特别地，居住在大贤桥两侧的村民对风险源没有任何感知。倘若七里河综合治理工程将七里河至大贤桥收窄处的问题解决了，自然不会有风险隐患。按照法律规定，河道治理工程中如果设计单位不按建筑工程质量标准、技术规范，以及建设单位的特别质量要求对工程进行设计，造成工程质量下降的，将构成工程重大安全事故罪；建设单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准的，同样构成工程重大安全事故罪。但是，七里河决堤事件显露的既不是设计问题也不是施工问题，而是规划问题，此事如何追责？

七里河决堤事件酝酿到发生的整个过程再次证明：建基于理性官僚制的危机管理“官僚规范”拥有应急预案和应急资源，但是其反应速度受到分级响应机制的严格限制（详见第 4 章）；对事前预防和事后经验教训总结更是力不从心。只有当利益相关者自身有强烈的风险感知并有稳定而明确的安全利益诉求时，才可能在风险潜藏和酝酿期间采取集体行动。

在该案例中，地方政府受财政预算约束，无法将七里河—大贤桥河段拓宽纳入七里河综合治理工程规划和设计中，不得不将风险预防措施放到及时通知村民转移，这个决策本身没有错误，但是这个转移通知至少应该在即将有暴雨的天气预报之后就应该发出，这个时间点应该是 7 月 17—18 日。大贤桥附近村民如果能够有一些基本的安全意识，不随意侵占河道，就不会堵塞河道；如果面对堵塞的河道若能多关注泄洪通道的安全隐患做好撤离准备，后果就不会这么严重。至于事后网络质疑和官方解释之间关于“推诿、逃避、懈怠”等责任追究的博弈互动，有助于公众了解事件过程和真相，但非理性的怀疑和评论并非公共危机协同治理和治理规范的目标与初衷。

风险社会时代，“没有人是一座孤岛，可以自全”。治理规范不仅强调多元社会资本在应急响应上对官僚规范的补充作用，更重要的是强调每一个利益相关者应当懂得责任和担当。无论是危机酝酿期间、应急响应期间还是事后恢复期间，对政府和政府官员加以批评指责固然是公众参与的一种重要形式，但是有意识地塑造风险意识，发展风险感知能力，形成稳定的安全利益诉求，参与基层社

会层面的应急培训与演练，积极地从其他类型或其他地方发生的突发事件中汲取经验知识，发展自救与互救意识与能力，才是一种更高层次的公众参与。在此基础上，拥有“自组织”能力的利益相关者联盟行动才可能在“官僚规范”尚未覆盖区域或未到达的时间范围内发展出理性的、具有凝聚力的互助性“应急规范”，而非恐慌情绪驱使下的非理性集体行为。

第 7 章　研究结论

面对自然灾害、生产事故、环境污染等“不确定性”所致的天灾人祸，现代社会与古代社会因为科技水平差异虽然呈现显著差异，但都绝不认可“听天由命”。从古老的“女娲补天”“大禹治水”传说，到“地动仪”预报地震，再到秦汉以将各封建王朝逐渐发展出的河道治理、赈灾、瘟疫防治等方法措施与正规管理机构，乃至现代社会各个国家日臻完善的危机管理法律、体系和制度，体现出人类社会对自然规律的努力掌握，以及对人与自然和谐共处的追求。

自工业革命以来，生产技术和农药技术的发展极大地增加了粮食种类和产量，几近消灭了自然因素所致的大饥荒；科学技术更是给人类增加了战胜自然灾害的能力，比如天气预报、地震监测、传染病检测和疫苗；教育普及与科学知识的普及也极大地增强了公众的灾害自救和互助能力；政府将公共安全作为基本职能，储备应急物资、规划应急避难所、应急机构指挥与协调使得国家层面的危机管理能力达到了历史新高度。在此基础上人们信心大涨，“危机可以被掌控”的观点曾经大行其道，西方社会甚至出现了“玩弄危机（flirting with crisis）”的想法，[①]卡特琳娜飓风、巴黎恐怖袭击、伦敦大骚乱、ISIS 却给了这种想法重重一击。

为了改善政府应急管理能力和应急管理绩效，专业性研究机构、法律监管机构、大众媒体、政府研究部门、参与过应急管理的社区等提供了覆盖所有可能性的建议，有的强调重新设计应急管理体系和运行机制，有的则认为在现行制度和机制上做些调整即可。无论何种建议都有其拥趸者，每当发生重大突发性公共危机事件就会提出来讨论一番。

各国现有的应急管理体系都有着漫长的历史渊源，一步一步发展成为现在通行的“官僚规范”，必须承认它确实存在很多问题，比如反应速度缓慢，应急预案与危机情境不符合，协同行动需要的沟通机制不顺畅，应急资源储备难以满

① Schneider, Saundera K. Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations, Armonk[M].New York: M.E. Sharpe, Inc., 1995.

足应急需要，对危机征兆重视不够，事后恢复成效低下，等等。就理论而言，废除现有理性官僚制基础上的“官僚规范”式危机管理体系，创造一个全新的适应“治理规范”的危机管理体系和运行机制是可以做到的。不过，它们牵涉到的各种资源重新配置、权力重新指定安排，不同层级间关系和政府与其他社会多元主体之间关系调整是一个巨大工程。而且，公众依然相信政府在公共危机管理领域有着其他机构不可替代的地位和作用，并不认为 NPO 组织、企业能够替代政府机构承担起危机管理职责。进一步而言，如果改变现存的危机管理制度和应急管理体系基本结构，会阻碍现阶段政府处理自然灾害等重大突发公共危机。毕竟，现存公共危机体系就是在应对各种自然灾害基础上发展起来的，将其他非自然灾害类纳入其中的宗旨是使得公共机构能够处理任何类型的突发事件，不论它们发生在何时何地。自然而然地，公共危机管理体系将焦点集中到了发生概率比较高的突发事件范畴，应急实践也使得政府机构在面对这些突发事件时表现出了极高的应急响应成效。

只是在“路径依赖”效应影响下，一旦发生较低概率的突发事件，政府应急体系就可能措手不及，受影响区域公众非理性集体行为和响应的“应急规范”就可能发生。“官僚规范”和“应急规范”之间的差距越大就越容易影响政府应急管理绩效，公众安全利益就越得不到保障，相关应急机构和人员遭公众与媒体批判、被追究责任的可能性就越大。

在社会秩序比较稳定、风险来源比较单一、公众利益诉求比较单一的时代，“官僚规范”以其理性权威来源支持的快速动员能力可以很好地应对因果关系明确的简单突发公共事件。不过，随着公众参与意识与能力觉醒，在风险社会突发公共事件性质复杂、政府权威下降等背景下，虽然可以通过“能力建构”增强“官僚规范”下的政府应急响应能力和应急管理绩效，但是将公众、社会组织和企业等利益相关方排除在外的做法不符合风险时代的应急管理要求，难以跨越“官僚规范”和“应急规范”之间的差距。复杂的突发公共事件所要求的应急资源、风险酝酿期间的风险干预与遏制、危机后期经验总结与学习效果拓展，都需要超越理性官僚制强调程序和步骤的“官僚规范”，从利益相关者角度和社会资本角度思考“治理规范”与“公共危机治理”的可能。

正是在上述思考基础上，本研究认为“公共危机管理”很难用一个维度或两

个维度来阐释，如果承担公共危机管理职能或应急响应职能的政府机构继续沿用“技术维度”思路，那么就会被局限在封闭而僵化的“官僚规范”内，即使这一规范在危机发生之后有很强大的动员能力。而着眼“应急响应”效率改善的技术维度和强调应急响应有法可依的制度维度的根本依托是“官僚规范”，它能否发挥应急预案、应急机制的预期功效，取决于突发事件所在区域和公众集体行为及其产生的“应急规范”是否与之相符合，这一点又与相关社区建立时间长短、居民流动性、是否形成稳定的行为规范与道德风俗等有关。基于突发事件发生后，面对不确定的恐慌情绪而滋生的诸如谣言传播、抢劫应急物资等非理性集体行为，通常发生在成立时间比较短、各项行为规范尚未稳定的社区，此时政府应急参与机构的及时介入、提供必要的事件说明解释和行动措施指引，可以在一定范围内避免非理性集体行为的产生，让群体行为回归到理性层面，为官僚规范发挥效应争取时间和空间。

但无数次类似事件的经验总结无法避免重复错误的发生，更不用说避免新的错误，特别是在大量现代技术被应用于生产、生活的背景下，曾经被命名为“副作用”的技术风险逐步暴露，但人类现有技术水平和管理能力却无法应对它们已造成或即将造成的损害，也就无法伸张正义。因为所有法规均强调可见的“证据”或“证据链”，但科学实验的“严谨性”永远在强调“概率”或“可能性”，无法证明“损害性后果”与“副作用”之间的直接因果关系。现代社会大规模“有组织的不负责任”现象使得“官僚规范”无法通过“预防性措施”或“预防性行动”来防止不断累积的“看不见风险”的最终爆发。

当“我怕”这种恐惧心理主导公众心理和社会情绪的时候，压制和要求公众服从的正规权威与“官僚规范”不仅无法解决问题，还可能会被公众视为特定利益相关者的同盟，以致“官僚规范”与“应急规范”之间的鸿沟更加难以逾越。这一困境不仅为“风险沟通”走向前台创造了条件，也为治理理论应用于公共危机领域提供了一个契机。

在“治理规范”框架中，危机管理探讨不再限制于“应急响应”，还覆盖危机演化和危机后期恢复力，分析框架也不再是从“自上而下”命令服从与“自下而上”逐级响应，还考虑“官僚规范”下的权威与资源尚未达到时的公众集体行为与“应急规范”；在维持“官僚规范”式政府危机管理体系的同时，发展

社会“自组织”能力及时补位，从理念、要素、体制、机制和保障等方面真正实现公共危机协同治理，“官僚规范”、“应急规范”和“治理规范”在这一框架中相互融合。

“谁都不是一座岛屿，每个人都是一个碎片”。① “谁都无法自全”，这是风险社会时代的现实，无论你承认还是不承认。

① 原文是：No man is an island, entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main; if a clod be washed away by the sea, Europe is the less, as well as if a promontory were, as well as if a manor of thy friend’s or of thine own were: any man’s death diminishes me, because I am involved in mankind, and therefore, never send to know for whom the bell tolls; it tolls for thee.——约翰·堂恩（John Donne）

参 考 文 献

1. Aguirre, B.E. Emergency Evacuations, Panic and Social Psychology[J]. Psychiatry, 2005, 68(2).
2. Allport, G. W. and Postman, L. J. The Psychology of Rumor[M]. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1947.
3. Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J].Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4).
4. Asgary A, Badri A, Rafieian M, et al. Lost and Used Post-disaster Development Opportunities in Bam Earthquake and The Role of Stakeholders[R]. Post-disaster Reconstruction, 2006.
5. Bandy, Lee. Bungled Management, Disrespect, Scandal Mark Relief Agency’s Past[N]. The State, 1989-10-29.
6. Barton, A.H. Communities in Disaster: a Sociological Analysis of Collective Stress Situations[M]. Garden City, New York: Doubleday, 1969.
7. Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones, Agenda and Instability in American Politics[M]. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
8. Bernstein, A.B. The Emergency Public Relations Manual[M]. Highland Park: NJ PASE Inc., 1986.
9. Bertrand Robert, Chris Lajtha. A New Approach To Crisis Management[J]. Journal of contingencies and crisis management, 2002, 10(4).
10. Birkland, Thomos A. Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrohic Events[M].Washington, D.C.: Geogetown University Press, 2007.
11. Bolduc, J.P. Natural Disaster in Developing Countries: Myths and The Role of the Media[J]. Emergency Prepared Digest (Canada), 1987, 14(3).

12. Bronson, W. The Earth Shook, The Sky Burned[M]. Garden City: Doubleday & Co. 1959.
13. Brunacini, A.V. Fire Command[R].Quincy, MD: National Fire Protection Association, 1985.
14. Burt, S. Ronald. Structural Holes: The Social Structure of Competition[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
15. Coleman, James S. Foundations of Social Theory[M]. Cambridge: Harvard University Press. 1990.
16. Collier, Paul. Social Capital and Poverty: A Microeconomic Perspective[M]// Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer, eds. The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002: 19-41.
17. Comfort, Louis K. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination and Control[J]. Public Administration Review, 2007, 67: 189-197.
18. Cyert, R.M. and March, J.G. A Behavioral Theory of the Firm[M]. 2nd ed. Wiley-Blackwell, 1992.
19. Davenport, S. Human Responses to Hurricanes in Texas：Two Studies[R], Working Paper Series No.34, Boulder: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado, 1978.
20. Douglas, M. and Wildavsky, A. Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers[M]. Berkeley. Cal.: University of California Press, 1982.
21. Downs, Anthony. An Economic Theory of Democracy[M].New York: Harper and Row, 1957.
22. Downs, Anthony. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle[J]. Public Interest, 1972, 28: 28-50.
23. Drabek, T.E. etc. Managing Multi-organizational Emergency Responses: Emergent Search and Rescue Networks in Natural Disaster and Remote Area Settings[R]. Boulder: Natural Hazards Information Center, University of



Colorado, 1981.

24. Drabek, T.E. Emergency Management: The Human Factor[R].Emmitsburg, MD: Federal Emergency Management Agency, National Emergency Training Center, 1985.

25. Drabek, T.E. Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings[M]. New York: Springer-Verlag, 1986.

26. Drabek, T.E. The Professional Emergency Manager: Structure and Strategy for Success[R]. Monograph No.44, Boulder: Institute of Behavioral Science, University of Colorado, 1987.

27. Dynes, R. R. Organized Behavior in Disasters[M]. Lexington: Health Lexington Books, 1970.

28. Dynes, R.R. etc. A Perspective on Disaster Planning (ed.3)[R]. Report Series 11. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 1981.

29. ENSOSP. Organisation of the civil security and the fire-fighters in France[EB/OL]. http://www.brandweervlaanderen.be/Portals/BVV/Documenten/Kennisdossiers/Vorming%20en%20Opleiding/Frankrijk%20deel%201.pdf.

30. Erik Auf der Heide. Disaster Response：Principles of Preparation and Coordination[M]. St. Louis: The C.V. Mosby Company, 1989.

31. European Commission. France - Disaster management structure Vademecum-Civil Protection[EB/OL]. [2014-07-10]. http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html.

32. European Commission. France - Disaster management structure Vademecum-Civil Protection[EB/OL]. [2014-10-07]. http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/fr/2-fr-1.html.

33. Faupel C.E. The Ecology of Disaster[M]. New York: Irving Publishers, Inc., 1985.

34. FEMA. Formulating Public Policy in Emergency Management: Course Book and Resource Manual[R]. SM-51, Washington, D.C., 1984.

35. FEMA. A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles,

Themes, and Pathways for Action[EB/OL]. http://www.fema.gov/policies.

36. Federal Emergency Management Agency. Federal Response Plan: For Public Law 93-288, As Amended[M]. Washington, D.C.: Federal Emergency Agency, 1992.

37. Federal Emergency Management. What We Do? Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security[EB/OL]. [2011-04-21]. http://www.fema.gov/about/what.shtm.

38. Federal Emergency Management Agency. Declared Disasters by Years of State, Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security[EB/OL]. [2011-05-20]. http://www.fema.gov/news/disaster_totals_annual.fema.

39. Fischhoff, Baruch, Ann Bostrom, and Marilyn Jacobs Quadrel. Risk Perception and Communication[J]. Annual review of public health, 1993, 14(1).

40. Foster, H.D. Disaster Planning: The Preservation of Life and Property[M]. New York: Springer-Verlag, 1989.

41. Gephart R P, Steier L, Lawrence T. Cultural rationalities in crisis sensemaking: a study of a public inquiry into a major industrial accident[J]. Organization & Environment, 1990, 4(1).

42. Girr, T. R. Handbook of Polotical Conflict: Theories and Research[M]. London: Collier & Macmillan Publisher Co., 1981.

43. Goodsell, Charles. The Case for Bureaucracy[M]. 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

44. Graber, Doris A. Mass Media and American Politics[M].Washington, D.C.: CQ Press, 1997.

45. Haider, M. and Donald P. etc. Media Framing and Racial Attitudes in the Aftermath of Katrina[J]. Policy Studies of Journal, 2007, 35(4).

46. Harrald, John R. Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 256-272.



47. Hermann, Charlse F. Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis[M].New York: Bobbs-Merrill, 1969.

48. Holton, J.L. The Electronic Media and Disasters in the High-tech Age[R]. Emmitsburg, MD: Federal Emergency Management Agency, National Emergency Training Center, 1985.

49. Kartez, J.D. and M.K. Lindell. Adaptive Planning for Community Disaster Response, in Cities and Disaster: North American Studies in Emergency Management[M]. ed. by Richard T. Sylves and W.L. Waugh, Springfield: Charles C. Thomas, 1990: 5-31.

50. Kettle Donald F. System under Stress: Homelan Security and American Politics[M]. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

51. Kettl, Donald F. Is the Worst Yet to Come? In Shelter from the Storm: Reparing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of The Annals of the Ameirican Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 273-287.

52. Kreps, G. A and Drabek, T. E. Disasters as Non-routine Social Problems[J]. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 1996, 14(2).

53. Kingdon, John, Agendas, Alternatives, and Public Policies[M].Boston: Little Brown, 1994.

54. Lee, Trymaine. Rumor to Fact in Tales of Post-Katrina Violence[N]. The New York Times, 2010-08-26.

55. Leiss W. Three phases in the evolution of risk communication practice[J]. The annals of the American Academy of Political and Social Science, 1996.

56. Levi, M. A State of Trust[M]// V. Braithwaite and M. Levi (eds.), Trust and Governance. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

57. Lofland, John. Collective Behavior: The Elementory Forms[M]// Social Psychology, ed. Morris Rosenberg and Ralph H. Turner. New York: Basic Books, 1981.

58. Malhotra, Neil. Partisan Polarization and Blame Attribution in Federal System: The

Case of Hurricane Katrina[J]. The Journal of Federalism, 2008, 38(4).

59. Matland Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2).

60. May, Peter J. and Walter Williams. Disaster Policy Implementation: Managing Programs Under Shared Governance[M].New York: Plenum Press, 1986.

61. McClelland, Charles A. The Acute International Crisis[J]. World Politics, 1961, 14.

62. McEntire, David A. Local Energency Management Organization[M]//Handbook of Disaster Research, ed. Havidan Rodriquez etc. New York: Springer, 2007.

63. McPhail, Clark. The Myth of the Madding Crowd[M].New York: Aldine de Gruyter, 1991.

64. Meier, Kenneth J. and Laurence J. O. Tool, Jr. Bureaucracy in a Democratic State[M].Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

65. Merton, Robert K. Sociall Theory and Social Structure[M].New York: Free Press, 1957.

66. Mileti, D.S. etc. Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective[R]. Monograph No.21, Boulder: Program on Technology, Environmental and Man, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, 1975.

67. Miller, Dan E. Rumor: An Examination of Some Stereotypes[J]. Symbolic Interaction, 2005, 28(4).

68. Mischen, Pamela A. Intra-organizational Policy Implementation Research: Theory and Method[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 17(4).

69. National Academy of Public Administration. Coping with Catastrophe: Building an Emergency Management System to Meet People’s Needs in Natural and Manmade Disasters[M].Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1993.



70. National Emergency Management Association. A Selective History of Emergency management[EB/OL]. http://www.norman.Noaa.gov/NSWW2008/Ashwood.pdf.

71. National Academy of Public Administration. Department of Homeland Security, Administrator, Federal Emergency Management Agency, Washington, D.C.: Prunesline, A Service of the National Academy of Public Administration[EB/OL]. http://www.excellenceintransition.org/prune/prunedetail.cfm?ItemNumber=10784.

72. Neal D.M. and B.D. Phillips. Effective Bureaucratic Management: Reconsidering the Bureaucratic Approach[J]. Disaster, 1995, 19.

73. OECD. Emerging Risks in the 21st Century: An Agenda for Action[R]. SourceOECD Science & Information Technology, 2003.

74. Palm, Risa etc. Earthquake Insurance in California: Environmental Policy and Individual Decision Making[M]. Boulder, CO: Westview Press, 1990.

75. Pauchant T C, Mitroff I I, Weldon D N, et al. The ever-expanding scope of industrial crises: a systemic study of the Hinsdale telecommunications outage[J]. Organization & Environment, 1990, 4(4).

76. Petak, W.J. Emergency Management: A Challenge for Public Administration (Special Issue)[J]. Public Administration Review, 1985, 45(40).

77. Pierre Bourdieu and Loic J.D. Wacquant. An Invitatio to Reflexive Society[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

78. Popkin, Roy S. The History and Politics of Disaster Management in the United States, in Nothing to Fear[M]. ed. Andrew Kirby, Tucson: University of Azizona Press, 1990.

79. Portes, Alejandro. Economic Sociology and The Sociology of Immigration: A Conceptual Overview[M]// A. Portes et al. The Economic Sociology for Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship. New York: Russell Sage Foundation, 1995: 1-14.

80. Pressman, Jeffrey L. and Aron Wildavsky. Implementation[M]. Berkeley:

University of California Press, 1973.

81. Quarantelli, E.L. Mass Behavior and Governmental Breakdown in Major Disasters: Viewpoint of a Researcher[R]. Police Yearbook 105-112, 1965.

82. Quarantelli, E.L. Response to Social Crisis and Disaster[R]. Annual Review of Sociology 3, 1977.

83. Quarantelli, E.L. Human Resources and Organizational Behaviors in Community Disasters and Their Relationship to Planning[D]. Preliminary Paper No.76. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1982.

84. Quarantelli, E.L. Delivery of Emergency Medical Care in Disasters: Assumption and Realities[M]. New York: Irvington Publishers, Inc., 1983.

85. Quarantelli, E.L. Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning[R]. Report Series 18. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1985.

86. Relyea, Harold C. CRS Report for Congress: National Emergency Powers[EB/OL]. http://fpc.state.gov/documents/organization/6216.pdf.

87. Reynolds, S. and Wright J.E. A Selective Literature Review of Disaster Medical Services[D]. Working Paper No.64. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1976.

88. Ripley, Amanda. The Unthinkable: Who Survives When Disaster Strikes and Why[M]. New York: Crown Publishers, 2008.

89. Robichau R. Water and Laurance E. Lynn, Jr. The Implementation of Public Policy: Still the Missing Link[J]. Policy Studies Journal, 2009, 37.

90. Ronald, W.Perry and Michael K.Lendell. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process[J]. Disasters, 2003, 27(4).

91. Rosnow, Ralph L. Inside Rumor: A Personal Journey[J]. American Psychologist, 1991, 46(5).

92. Sandman, Peter M. Risk Communication: Facing Public Outrage[J]. Epa Journal, 1987(13).

93. Scanlon, J. The Media and the 1978 Terrace Floods: An Initial Test of a



Hypothesis. In: Disasters and The Mass Media[R]. Washington, D.C.: Committee on Disasters and the Mass Media, Commission on Sociotechnical Systems, National Research Council-National Academy of Sciences, 1980.

94. Scanlon, J.T. etc. Coping With the Media in Disasters: Some Predictable Problems. In Petak W.J. Emergency Management: A Challenge for Public Administration, Special Issue[J]. Public Administration Review, 1985, 45(123).

95. Scanlon J. T. Unwelcome Irritant or Useful Ally? The Mass Media in Emergencies, in Handbook of Disaster Research[M]. ed. Havidan Rodriquez etc., New York: Springer, 2008.

96. Schneider, Saundra K. FEMA, Federalism, Hugo, and ‘Frisco’ [J]. The Journal of Federalism, 1990, 20.

97. Schneider, Saundra K. Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergency Norms[J]. Public Administration Review, 1992, 52.

98. Schneider, Saundera K. Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M]. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 1995.

99. Schneider, Saundra K. The Disastral Response to Hurrican Katrina: Blame It on the Bureaucracy? In Emergency Management in Higher Education[M].ed. Jessica A. Hubbard. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute, 2008.

100. Schneider, Saundra K. Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations[M]. 2nd ed. New York: M.E Sharper, Inc., 2011.

101. Schneider, Saundra K. etc. Public Opinion Toward Intergovernmental Policy Responsibilities, Publius[J]. The Journal of Federalism, 2011, 41(1).

102. Schumacher, J. Sharing a Training Facility[J]. Fire Command, 1988, 55(3).

103. Shibutani T. Improvised News: A Sociological Study of Rumor[M].Indianapolis: Bobbs Merrill, 1966.

104. Shrivastava P, Mitroff I I, Miller D, et al. Understanding industrial crises[J]. Journal of management studies, 1988, 25(4).

105. Sjöberg, Lennart. Factors in Risk Perception[J]. Risk Analysis, 2000, 20(1).

106. Slovic, P., Baruch Fischhoff, and Sarah Lichtenstein. Why Study Risk Perception?[J]. Risk Analysis, 1982, 2(2).

107. Sobel, Russell S. and Peter T. Leeson. Government's Response to Hurrican Katrina: A Public Choice Analysis[J]. Public Choice, 2006, 127.

108. Stevenson, L. and Hayman M. Local Government Disaster Protection: Final Technical Report[R]. Washington, D.C.: International City Management Association, 1981.

109. Stoner J A F. A Comparison of Individual and Group Decisions Involving Risk[D]. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1961.

110. Stout, J. and Smith P. Nightmare in Kansas City[J]. Journal of Emergency Medical Service, 1981, 6(39).

111. Stratton, Ruth M. Disaster Relief[M]. Lanham, MD: University Press of America, 1989.

112. Sylves, Richard T., President Bush and Hurrican Katrina: A Presidencial Leadership Study, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of the Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604.

113. Sylves, Richard T. Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security[M]. Washington, D.C.: CQ Press, 2008.

114. Taiya, Smith and Rudy Giuliana: The Man and His Moment, John F. Kennedy School of Government, Case Studies in Public Policy and Management[M]. Boston: Harvard University, 2007.

115. The French Firefighters Federation. French Fire and Rescue Services[Z]. September 27, 2015.

116. Thomas, J. Washington Report: Becton Cites Civil Defense as Top FEMA Priority[R]. Fire Chief 32(2/whole No.370): 14, Feb.1988.

117. Tierney, K.J. Report on the Coalinga Earthquake of May 2, 1983[R].Publication No. SSC 85-01, Seismic Safety Commission, State of California, Sacramento, 1985.



118. Tierney, K., Lindell, Michael K. and Ronald W. Perry. Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States[M].Washington, D.C.: Joseph Henry Press, 2001.

119. Tierney, Kathleen, etc. Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames and Their Consequences in Hurrican Katrina, In Shelter from the Storm: Repairing the National Emergency Management System After Hurrican Katrina[J]. Special Issue of the Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2006, 604: 57-81.

120. Turner, Ralph H. and Lewis Killian. Collective Behavior[M]. 3rd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1987.

121. U.S.Department of Homeland Security. National Reponse Plan[EB/OL]. http://www.iir.com/Information_Sharing/global/resources/fusioncenter/NRPbaseplan.pdf. 2004.

122. U.S. Department of Homeland Security. National Reponse Framework, Washington, D.C.[EB/OL]. http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf. 2008: 15.

123. U.S. Department of Homeland Security. National Reponse Framework, Washington, D.C.[EB/OL]. http://www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core.pdf. 2008: 42.

124. United States Department of Homeland Security. Target Capability List[EB/OL]. [2015-01-11]. http://www.fema.gov/pdf/government/training/tcl.pdf: Pi-ii /2015-01-11.

125. Wartick, Steven L. and Phlip L.Cochran. Corporate Governance: A Review of the Literature[M].Mishawaka, IN: Financial Executives Research Foundation, 1988.

126. Waugh, William L., Jr. Living with Hazards, Dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management[M]. Armonk: M.E. Shape, 2000.

127. Weber, Max. From Weber Max: Essays in Sociology, Trans. H.H. Gerth and C. Wright Mills[M]. New York: Oxford University Press, 1958.

128. Weller, Jack and Enricao L. Quarantelli. Neglected Characteristics of Collective

Behavior[J]. American Journal of Sociology, 1973, 79.
129. Wenger, D.E. etc. It’s a Matter of Myths: An Empirical Examination of Individual Insight into Disaster Response[R]. Mass Emergencies 1(1): 33. Oct. 1975.
130. Wenger, D.E. etc. Disaster Beliefs and Emergency Planning[M].New York: Irvington Publishers, Inc., 1985.
131. Wenger, D. Mass Media and Disasters[D]. Preliminary Paper No.80. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1985.
132. Wenger, D. etc. Disaster Analysis: Emergency Management Offices and Arrangements[R]. Final Project Report, No.34. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware, 1986.
133. William, H.B. and Rayner J.F. Emergency Medical Services in Disaster[J]. Med Ann District of Columbia 1956, 125(12).
134. Witt, James Lee. Foundations of the Future[J]. National Hazards Observer, 1993, 17(6).
135. Young, Oran R. The Intermediaries: Third Parties in International Crises[M]. Princeton: Princeton University Press, 1967.
136. 蔡志强 . 社会参与：危机治理范式的一种解读 [J]. 中共中央党校学报，2006（12）.
137. 陈振明 . 公共管理学——不同于传统行政学的研究途径 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2003.
138. 陈尧 . 当代政府的危机管理 [J]. 行政论坛，2002（4）.
139. 程惠霞 . 公共部门管理学 [M]. 北京：北京大学出版社，2009.
140. 程惠霞，丁刘泽隆 . 杭州地铁 1 号线“9・8 趴窝”事件——公共安全与应急管理 [G]. 中国专业学位教学案例中心，编号：201412520180.
141. 程惠霞，丁刘泽隆 . 公民参与中的风险沟通：一个失败案例的教训 [J]. 中国行政管理，2015（2）.
142. 程惠霞 .“科层式”应急管理体系及其优化：基于治理能力现代化的视角 [J]. 中国行政管理，2016（3）.

143. 程惠霞 . 危机管理：从应急迈向前置 [M]. 北京：清华大学出版社，2016.

144. 戴长征 . 中国国家治理体系与治理能力建设初探 [J]. 中国行政管理，2014（1）.

145. [德] 爱因斯坦文集：第三卷（增补本）[M]. 许良英，等，编译 . 上海：商务印书馆，2010.

146. [德] 卡尔・马克思 . 德意志意识形态 [M]// 马克思恩格斯选集：第一卷 . 北京：人民出版社，1995.

147. [德] 科武刚，史曼飞 . 制度经济学 [M]. 北京：商务印书馆，2002.

148. [德] 乌尔里希・贝克 . 自由与资本主义 [M]. 路国林，译 . 杭州：浙江人民出版社，2001.

149. [德] 乌尔里希・贝克 . 风险社会 [M]. 何博闻，译 . 南京：译林出版社，2004.

150. [德] 乌尔里希・贝克 . 世界风险社会 [M]. 吴英姿，译 . 南京：南京大学出版社，2005.

151. [法] 古斯塔夫・勒庞 . 乌合之众：大众心理研究 [M]. 冯克利，译 . 北京：中央编译出版社，1998.

152. [法] 米歇尔・维诺克 . 法国资产阶级大革命：1789 年风云录 [M]. 侯贵信，等，译 . 北京：世界知识出版社，1989.

153. [法] 乔治・勒费弗尔 . 法国革命史 [M]. 顾良，等，译 . 北京：商务印书馆，2010.

154. [法] 让 - 诺埃尔・卡普费雷 . 谣言：世界最古老的传媒 [M]. 郑若麟，译 . 上海：上海人民出版社，2008.

155. 高毅 . 法兰西风格：大革命的政治文化 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1991.

156. 谷雪 . 公共危机的政策分析 [M]. 北京：北京大学出版社，2014.

157. 郭其云，等 . 基于利益相关者分析模型的危机管理研究 [J]. 消防科学与技术，2014（4）.

158. 国务院办公厅应急管理能力建设赴法考察培训团 . 法国应急管理能力建设培训考察报告 [J]. 中国应急管理，2010（12）.

159. 何舟，陈先红 . 双重话语空间：公共危机传播中的中国官方与非官方话语

互动模式研究 [J]. 国际新闻界，2010（8）.
160. 洪毅 . 中国应急管理报告 2011[J]. 北京：国家行政学院出版社，2012.
161. 胡宁生 . 中国政府形象战略 [J]. 北京：中央党校出版社，1999.
162. 李汉卿 . 协同治理理论探析 [J]. 理论月刊，2014（1）.
163. 李湖生，刘铁民 . 突发事件应急准备体系研究进展及关键科学问题 [J]. 中国安全生产科学技术，2009（6）.
164. 李杰，钱玲，等 . 我国政府甲型 H1N1 流感风险沟通策略研究 [J]. 中国健康教育，2010（1）.
165. 李慎明，王逸舟 . 2004 年：全球政治与安全报告 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2004.
166. 李尧远，曹蓉 . 我国应急管理研究十年（2004—2013）：成绩、问题与未来取向 [J]. 中国行政管理，2015（1）.
167. 廖业扬 . 论政府公共危机治理能力的再造 [J]. 广西民族大学学报（哲社版），2010（4）.
168. 刘铁民 . 应急预案重大突发事件情景构建——基于“情景—任务—能力”应急预案编制技术研究之一 [J]. 中国安全生产科学技术，2012（4）.
169. 刘霞，向良云 . 网络治理结构：我国公共危机决策系统的现实选择 [J]. 社会科学，2005（4）.
170. 刘霞，向良云 . 公共危机治理：一种不同的概念框架 [J]. 新视野，2007（5）.
171. 刘鹏 . 运动式监管与监管型国家建设：基于对食品安全专项整治行动的案例研究 [J]. 中国行政管理，2015（12）.
172. 刘学民 . 公共危机治理：一种能力建设的议程 [J]. 中国行政管理，2010（5）.
173. [美] 奥利弗・哈特 . 公司治理理论与启示 [J]. 经济学动态，1996（6）.
174. [美] 戴维・伊斯顿 . 政治体系—政治学状况研究 [M]. 马清槐，译 . 北京：商务印书馆，1993.
175. [美] 弗朗西斯・福山 . 公民社会与发展 [M]// 曹荣湘 . 走出囚徒困境：社会资本与制度分析 . 北京：三联书店，2003.
176. [美] 盖多・卡拉布雷西，菲利普・伯比特 . 悲剧性选择——对稀缺资源进

行悲剧性分配时社会所遭到的冲突 [M]. 徐品飞，等，译 . 北京：北京大学出版社，2005.

177. [美] 盖瑞・马库斯 . 乱乱脑 [M]. 陈进，译 . 北京：中国人民大学出版社，2010.

178. [美] 凯斯・R. 桑斯坦 . 极端的人群：群体行为的心理学 [M]. 郭彬彬，译 . 北京：新华出版社，2010.

179. [美] 卡斯・R. 桑斯坦 . 谣言 [M]. 张楠，苏扬，译 . 北京：中信出版社，2010.

180. [美] 肯尼思・纽顿 . 社会资本与现代欧洲民主 [M]// 李惠斌，杨雪冬 . 社会资本与社会发展 . 北京：社会科学文献出版社，2000.

181. [美] 孔飞力 . 叫魂：1768 年中国妖术大恐慌 [M]. 陈兼，等，译 . 北京：三联书店，2012.

182. [美] 刘易斯・科塞 . 社会冲突的功能 [M]. 孙立平，译 . 北京：华夏出版社，1989.

183. [美] 罗伯特・普特南 . 使民主运转起来——现代意大利的公民传统 [M]. 南昌：江西人民出版社，2001.

184. [美] 罗伯特・帕特南 . 繁荣的社群——社会资本与公共生活 .[M]// 李惠斌，杨雪冬 . 社会资本与社会发展 . 北京：社会科学文献出版社，2000.

185. [美] 罗素・哈丁 . 我们要信任政府吗？ [M]//[美] 马克・沃伦 . 民主与信任 . 北京：华夏出版社，2004.

186. [美] 曼瑟尔・奥尔森 . 集体行动的逻辑 [M]. 陈郁，等，译 . 上海：格致出版社，上海三联出版社，1995.

187. [美] 纳西姆・尼古拉斯・塔勒布 . 黑天鹅：如何应对不可预知的未来 [M]. 万丹，刘宁，译 . 北京：中信出版社，2011.

188. [美] 恰克・帕拉尼克 . 肠子 [M]. 景翔，译 . 长春：吉林出版集团有限责任公司，2011.

189. [美] 乔治・瑞泽儿 . 后现代社会理论 [M]. 北京：华夏出版社，2003.

190. [美] R. 爱德华・弗里曼 . 战略管理：利益相关者的方法 [M]. 王彦华，梁豪，译 . 上海：上海译林出版社，2006.

191. [美] 亚伯拉罕・马斯洛 . 动机与人格 [M]. 许金声，等，译 . 北京：中国人民大学出版社，2007.
192. [美] 约翰・克莱顿・托马斯 . 公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略 [M]. 孙柏瑛，译 . 北京：中国人民大学出版社，2005.
193. [美] 约瑟夫・熊彼特 . 资本主义、社会主义与民主 [M]. 绛枫，译 . 北京：商务印书馆，1979.
194. [美] 维克多・弗兰克尔 . 活出生命的意义 [M]. 吕娜，译 . 北京：华夏出版社，2010.
195. 孟博，刘茂，等 . 风险感知理论模型及影响因子分析 [J]. 中国安全科学学报，2010（10）.
196. [挪] 拉斯・特维德 . 逃不开的经济周期 [M]. 董裕平，译 . 北京：中信出版社，2008.
197. 潘国基 . 中国历史大讲堂“秦汉史话”[M]. 北京：中国国际广播出版社，2007.
198. 潘光 . 当代国际危机研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，1989.
199. 攀武 . 城镇化进程中消防管理创新之“运动式”消防的思考 [M]//2015 中国消防协会科学技术年会论文集 . 北京：中国科学出版社，2015.
200. 清华大学、西南交通大学和北京交通大学土木工程结构专家组 . 汶川地震建筑震害分析 [J]. 建筑结构学报，2008，29（4）.
201. 荣婷，谢耘耕 . 环境群体性事件的发生、传播与应对——基于 2003—2014 年 150 起中国重大环境群体事件的实证分析 [J]. 新闻记者，2015（6）.
202. 宋国华 . 宋朝人如何抗灾减灾 [J]. 同舟共进，2016（4）.
203. 《史记・陈涉世家》。
204. 唐玮，等 . 提高突发事件应急预案有效性的关键问题分析 [J]. 中国行政管理，2013（9）.
205. 王俊秀，杨宜音 . 中国社会心态研究报告（2012—2013）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2013.
206. 王洛忠，阚萍 . 政府决策过程中非制度化参与：现实挑战与治理对策 [J]. 新视野，2014（2）.

207. 王宏伟 . 反思我国应急预案工作的六大误区 [J]. 北京行政学院学报，2013（4）.
208. 王会堂 . 安全意识淡薄是化工企业最大的隐患 [J]. 化工管理，2013（23）.
209. 王云芳 . 公共危机决策中的非理性因素分析 [J]. 行政论坛，2005（5）.
210. 汪臻真，褚建勋 . 情境危机传播理论：危机传播研究的新视角 [J]. 华东经济管理，2012（1）.
211. 吴廷俊，夏长勇 . 我国公共危机传播的历史回顾与现状分析 [J]. 现代传播（中国传媒大学学报），2010（6）.
212. 谢晓非，郑蕊 . 风险沟通与公众理性 [J]. 心理科学进展，2003（4）.
213. 徐敏，等 . 北京公共安全意识调查研究 [J]. 城市与减灾，2010（5）；梁丹丹，等 . 当前城市居民公共安全意识的调查与分析——以合肥市的调查为例 [J]. 鸡西大学学报，2015（10）.
214. 薛澜，张强，钟开斌 . 危机管理 [M]. 北京：清华大学出版社，2003.
215. 杨龙 . 公共政策安全：政策科学研究的新视阈 [J]. 领导科学，2011（17）.
216. 杨团 . 社区公共服务论析 [M]. 北京：华夏出版社，2002.
217. 杨雪冬 . 风险社会与秩序重建 [M]. 上海：上海三联书店，2000.
218. 杨雪冬 . 全球化、风险社会与复合治理 [J]. 马克思主义与现实，2004（4）.
219. 叶国文 . 预警和救治：从“9・11”事件看政府危机管理 [J]. 国际论坛，2002（3）.
220. [以] 叶海尔・德罗尔 . 逆境中的政策制定 [M]. 王满传，等，译 . 上海：上海远东出版社，1996.
221. [意] 吉奥乔・阿甘本 . 例外状态 [M]. 薛熙平，译 . 兰州：西北大学出版社，2015.
222. 燕继荣 . 协同治理：社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考 [J]. 中国行政管理，2013（2）.
223. [英] 阿诺德・约瑟夫・汤因比 . 历史研究 [M]. 郭小凌，王皖强，译 . 上海：上海人民出版社，2010.
224. [英] 大卫・休谟 . 人类理解研究 [M]. 关文运，译 . 北京：商务印书馆，1957.

225. [英] 尼克・皮金，[美] 罗杰・E. 卡斯帕森，[美] 保罗・斯洛维奇 . 风险的社会放大 [M]. 谭宏凯，译 . 北京：中国劳动社会保障出版社，2010.
226. 俞可平 . 治理与善治 [M]. 北京：社会科学出版社，2000.
227. [元] 脱脱：《宋史・列传》第六十三。
228. 岳中行 . 方舟子、崔永元大战转基因，科学去哪儿了 [J]. 凤凰评论，2014（88）.
229. 詹承豫，顾林生 . 转危为安：应急预案的作用逻辑 [J]. 中国行政管理，2007（5）.
230. 张海波，童星 . 高风险社会中的公共政策 [J]. 南京师范大学学报（社科版），2009（6）.
231. 张海波，童星 . 中国应急预案体系的制度缺失与管理优化 [J]. 上海行政学院学报，2012（6）.
232. 张海波 . 中国应急预案体系：结构与功能 [J]. 公共管理学报，2013（2）.
233. 张海龙，李雄飞 . 应急预案评估方法研究 [J]. 中国安全科学学报，2008（7）.
234. 张紧跟 . 组织间网络：公共行政学的新视野 [J]. 武汉大学学报（社科版），2003（4）.
235. 张立荣，冷向明 . 协同治理与我国公共危机管理模式创新——基于协同理论的视角 [J]. 华中师范大学学报（人文社科版），2008（2）.
236. 张乐，童星 . “邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路 [J]. 中国行政管理，2014（4）.
237. 郑巧，肖文涛 . 协同治理：服务型政府的治道逻辑 [J]. 中国行政管理，2008（7）.
238. 郑也夫 . 信任论 [M]. 北京：中国广播电视出版社，2001.
239. 中国社会科学院 . 形象危机应对研究报告（2013—2014）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2014.
240. 中国社会科学院社会学所 . 社会心态蓝皮书：中国社会心态研究报告 2014[J]. 北京：社会科学文献出版社，2014.



241. 钟开斌 .“一案三制”：中国应急管理体系建设的基本框架 [J]. 南京社会科学，2009（11）.
242. 钟开斌 . 中国应急预案体系建设的四个基本问题 [J]. 政治学研究，2012（6）.
243. 朱正威，等 . 国际风险治理：理论、模态与趋势 [J]. 中国行政管理，2014（4）.

附　　录

附录 1　《中华人民共和国突发事件应对法》

第一章　总　　则

第一条　为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。

第二条　突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。

第三条　本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四条　国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

第五条　突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估，减少重大突发事件的发生，最大限度地减轻重大突发事件的影响。

第六条　国家建立有效的社会动员机制，增强全民的公共安全和防范风险的意识，提高全社会的避险救助能力。

第七条　县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责；涉及两个



以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。

突发事件发生后，发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。

突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作。

法律、行政法规规定由国务院有关部门对突发事件的应对工作负责的，从其规定；地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。

第八条　国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作；根据实际需要，设立国家突发事件应急指挥机构，负责突发事件应对工作；必要时，国务院可以派出工作组指导有关工作。

县级以上地方各级人民政府设立由本级人民政府主要负责人、相关部门负责人、驻当地中国人民解放军和中国人民武装警察部队有关负责人组成的突发事件应急指挥机构，统一领导、协调本级人民政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件应对工作；根据实际需要，设立相关类别突发事件应急指挥机构，组织、协调、指挥突发事件应对工作。

上级人民政府主管部门应当在各自职责范围内，指导、协助下级人民政府及其相应部门做好有关突发事件的应对工作。

第九条　国务院和县级以上地方各级人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关，其办事机构及具体职责由国务院规定。

第十条　有关人民政府及其部门做出的应对突发事件的决定、命令，应当及时公布。

第十一条　有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大限度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。

公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。

第十二条　有关人民政府及其部门为应对突发事件，可以征用单位和个人的

财产。被征用的财产在使用完毕或者突发事件应急处置工作结束后，应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。

第十三条　因采取突发事件应对措施，诉讼、行政复议、仲裁活动不能正常进行的，适用有关时效中止和程序中止的规定，但法律另有规定的除外。

第十四条　中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令，参加突发事件的应急救援和处置工作。

第十五条　中华人民共和国政府在突发事件的预防、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面，同外国政府和有关国际组织开展合作与交流。

第十六条　县级以上人民政府做出应对突发事件的决定、命令，应当报本级人民代表大会常务委员会备案；突发事件应急处置工作结束后，应当向本级人民代表大会常务委员会做出专项工作报告。

第二章　预防与应急准备

第十七条　国家建立健全突发事件应急预案体系。

国务院制定国家突发事件总体应急预案，组织制定国家突发事件专项应急预案；国务院有关部门根据各自的职责和国务院相关应急预案，制定国家突发事件部门应急预案。

地方各级人民政府和县级以上地方各级人民政府有关部门根据有关法律、法规、规章、上级人民政府及其有关部门的应急预案以及本地区的实际情况，制定相应的突发事件应急预案。

应急预案制定机关应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案。应急预案的制定、修订程序由国务院规定。

第十八条　应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。

第十九条　城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难场所。



第二十条　县级人民政府应当对本行政区域内容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

省级和设区的市级人民政府应当对本行政区域内容易引发特别重大、重大突发事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，组织进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施。

县级以上地方各级人民政府按照本法规定登记的危险源、危险区域，应当按照国家规定及时向社会公布。

第二十一条　县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。

第二十二条　所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。

第二十三条　矿山、建筑施工单位和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运、使用单位，应当制定具体应急预案，并对生产经营场所、有危险物品的建筑物、构筑物及周边环境开展隐患排查，及时采取措施消除隐患，防止发生突发事件。

第二十四条　公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位应当制定具体应急预案，为交通工具和有关场所配备报警装置和必要的应急救援设备、设施，注明其使用方法，并显著标明安全撤离的通道、路线，保证安全通道、出口的畅通。

有关单位应当定期检测、维护其报警装置和应急救援设备、设施，使其处于良好状态，确保正常使用。

第二十五条　县级以上人民政府应当建立健全突发事件应急管理培训制度，对人民政府及其有关部门负有处置突发事件职责的工作人员定期进行培训。

第二十六条　县级以上人民政府应当整合应急资源，建立或者确定综合性应急救援队伍。人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍。

县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。

县级以上人民政府应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。

第二十七条　国务院有关部门、县级以上地方各级人民政府及其有关部门、有关单位应当为专业应急救援人员购买人身意外伤害保险，配备必要的防护装备和器材，减少应急救援人员的人身风险。

第二十八条　中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织应当有计划地组织开展应急救援的专门训练。

第二十九条　县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处应当组织开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

居民委员会、村民委员会、企业事业单位应当根据所在地人民政府的要求，结合各自的实际情况，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。

新闻媒体应当无偿开展突发事件预防与应急、自救与互救知识的公益宣传。

第三十条　各级各类学校应当把应急知识教育纳入教学内容，对学生进行应急知识教育，培养学生的安全意识和自救与互救能力。

教育主管部门应当对学校开展应急知识教育进行指导和监督。

第三十一条　国务院和县级以上地方各级人民政府应当采取财政措施，保障突发事件应对工作所需经费。

第三十二条　国家建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。

设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。

县级以上地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况，与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。

第三十三条　国家建立健全应急通信保障体系，完善公用通信网，建立有线与无线相结合、基础电信网络与机动通信系统相配套的应急通信系统，确保突发事件应对工作的通信畅通。





第三十四条　国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠。

第三十五条　国家发展保险事业，建立国家财政支持的巨灾风险保险体系，并鼓励单位和公民参加保险。

第三十六条　国家鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才，鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。

第三章　监测与预警

第三十七条　国务院建立全国统一的突发事件信息系统。

县级以上地方各级人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统，汇集、储存、分析、传输有关突发事件的信息，并与上级人民政府及其有关部门、下级人民政府及其有关部门、专业机构和监测网点的突发事件信息系统实现互联互通，加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作。

第三十八条　县级以上人民政府及其有关部门、专业机构应当通过多种途径收集突发事件信息。

县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度。

获悉突发事件信息的公民、法人或者其他组织，应当立即向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。

第三十九条　地方各级人民政府应当按照国家有关规定向上级人民政府报送突发事件信息。县级以上人民政府有关主管部门应当向本级人民政府相关部门通报突发事件信息。专业机构、监测网点和信息报告员应当及时向所在地人民政府及其有关主管部门报告突发事件信息。

有关单位和人员报送、报告突发事件信息，应当做到及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报。

第四十条　县级以上地方各级人民政府应当及时汇总分析突发事件隐患和预警信息，必要时组织相关部门、专业技术人员、专家学者进行会商，对发生突发事件的可能性及其可能造成的影响进行评估；认为可能发生重大或者特别重大突

发事件的，应当立即向上级人民政府报告，并向上级人民政府有关部门、当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。

第四十一条　国家建立健全突发事件监测制度。

县级以上人民政府及其有关部门应当根据自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的种类和特点，建立健全基础信息数据库，完善监测网络，划分监测区域，确定监测点，明确监测项目，提供必要的设备、设施，配备专职或者兼职人员，对可能发生的突发事件进行监测。

第四十二条　国家建立健全突发事件预警制度。

可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。

预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

第四十三条　可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时，县级以上地方各级人民政府应当根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序，发布相应级别的警报，决定并宣布有关地区进入预警期，同时向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府通报。

第四十四条　发布三级、四级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府应当根据即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列措施：

（一）启动应急预案；

（二）责令有关部门、专业机构、监测网点和负有特定职责的人员及时收集、报告有关信息，向社会公布反映突发事件信息的渠道，加强对突发事件发生、发展情况的监测、预报和预警工作；

（三）组织有关部门和机构、专业技术人员、有关专家学者，随时对突发事件信息进行分析评估，预测发生突发事件可能性的大小、影响范围和强度以及可能发生的突发事件的级别；

（四）定时向社会发布与公众有关的突发事件预测信息和分析评估结果，并对相关信息的报道工作进行管理；



（五）及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话。

第四十五条　发布一级、二级警报，宣布进入预警期后，县级以上地方各级人民政府除采取本法第四十四条规定的措施外，还应当针对即将发生的突发事件的特点和可能造成的危害，采取下列一项或者多项措施：

（一）责令应急救援队伍、负有特定职责的人员进入待命状态，并动员后备人员做好参加应急救援和处置工作的准备；

（二）调集应急救援所需物资、设备、工具，准备应急设施和避难场所，并确保其处于良好状态、随时可以投入正常使用；

（三）加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫，维护社会治安秩序；

（四）采取必要措施，确保交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施的安全和正常运行；

（五）及时向社会发布有关采取特定措施避免或者减轻危害的建议、劝告；

（六）转移、疏散或者撤离易受突发事件危害的人员并予以妥善安置，转移重要财产；

（七）关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所的活动；

（八）法律、法规、规章规定的其他必要的防范性、保护性措施。

第四十六条　对即将发生或者已经发生的社会安全事件，县级以上地方各级人民政府及其有关主管部门应当按照规定向上一级人民政府及其有关主管部门报告，必要时可以越级上报。

第四十七条　发布突发事件警报的人民政府应当根据事态的发展，按照有关规定适时调整预警级别并重新发布。

有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的，发布警报的人民政府应当立即宣布解除警报，终止预警期，并解除已经采取的有关措施。

第四章　应急处置与救援

第四十八条　突发事件发生后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的

人民政府应当针对其性质、特点和危害程度，立即组织有关部门，调动应急救援队伍和社会力量，依照本章的规定和有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施。

第四十九条　自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后，履行统一领导职责的人民政府可以采取下列一项或者多项应急处置措施：

（一）组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施；

（二）迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施；

（三）立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；

（四）禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施；

（五）启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具；

（六）组织公民参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务；

（七）保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应；

（八）依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为，稳定市场价格，维护市场秩序；

（九）依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安；

（十）采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

第五十条　社会安全事件发生后，组织处置工作的人民政府应当立即组织有关部门并由公安机关针对事件的性质和特点，依照有关法律、行政法规和国家其他有关规定，采取下列一项或者多项应急处置措施：

（一）强制隔离使用器械相互对抗或者以暴力行为参与冲突的当事人，妥善



解决现场纠纷和争端，控制事态发展；

（二）对特定区域内的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制；

（三）封锁有关场所、道路，查验现场人员的身份证件，限制有关公共场所内的活动；

（四）加强对易受冲击的核心机关和单位的警卫，在国家机关、军事机关、国家通讯社、广播电台、电视台、外国驻华使领馆等单位附近设置临时警戒线；

（五）法律、行政法规和国务院规定的其他必要措施。

严重危害社会治安秩序的事件发生时，公安机关应当立即依法出动警力，根据现场情况依法采取相应的强制性措施，尽快使社会秩序恢复正常。

第五十一条　发生突发事件，严重影响国民经济正常运行时，国务院或者国务院授权的有关主管部门可以采取保障、控制等必要的应急措施，保障人民群众的基本生活需要，最大限度地减轻突发事件的影响。

第五十二条　履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，必要时可以向单位和个人征用应急救援所需设备、设施、场地、交通工具和其他物资，请求其他地方人民政府提供人力、物力、财力或者技术支援，要求生产、供应生活必需品和应急救援物资的企业组织生产、保证供给，要求提供医疗、交通等公共服务的组织提供相应的服务。

履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当组织协调运输经营单位，优先运送处置突发事件所需物资、设备、工具、应急救援人员和受到突发事件危害的人员。

第五十三条　履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府，应当按照有关规定统一、准确、及时发布有关突发事件事态发展和应急处置工作的信息。

第五十四条　任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息。

第五十五条　突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令，进行宣传动员，组织群众开展自救和互救，协助维护社会秩序。

第五十六条　受到自然灾害危害或者发生事故灾难、公共卫生事件的单位，应当立即组织本单位应急救援队伍和工作人员营救受害人员，疏散、撤离、安置受到威胁的人员，控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，并采取其他防止危害扩大的必要措施，同时向所在地县级人民政府报告；对因本单位的问题引发的或者主体是本单位人员的社会安全事件，有关单位应当按照规定上报情况，并迅速派出负责人赶赴现场开展劝解、疏导工作。

突发事件发生地的其他单位应当服从人民政府发布的决定、命令，配合人民政府采取的应急处置措施，做好本单位的应急救援工作，并积极组织人员参加所在地的应急救援和处置工作。

第五十七条　突发事件发生地的公民应当服从人民政府、居民委员会、村民委员会或者所属单位的指挥和安排，配合人民政府采取的应急处置措施，积极参加应急救援工作，协助维护社会秩序。

第五章　事后恢复与重建

第五十八条　突发事件的威胁和危害得到控制或者消除后，履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府应当停止执行依照本法规定采取的应急处置措施，同时采取或者继续实施必要措施，防止发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件。

第五十九条　突发事件应急处置工作结束后，履行统一领导职责的人民政府应当立即组织对突发事件造成的损失进行评估，组织受影响地区尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，制定恢复重建计划，并向上一级人民政府报告。

受突发事件影响地区的人民政府应当及时组织和协调公安、交通、铁路、民航、邮电、建设等有关部门恢复社会治安秩序，尽快修复被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施。

第六十条　受突发事件影响地区的人民政府开展恢复重建工作需要上一级人民政府支持的，可以向上一级人民政府提出请求。上一级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供资金、物资支持和技术指导，组织其他地区提供资金、物资和人力支援。

第六十一条　国务院根据受突发事件影响地区遭受损失的情况，制定扶持该



地区有关行业发展的优惠政策。

受突发事件影响地区的人民政府应当根据本地区遭受损失的情况，制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作计划并组织实施，妥善解决因处置突发事件引发的矛盾和纠纷。

公民参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间，其在本单位的工资待遇和福利不变；表现突出、成绩显著的，由县级以上人民政府给予表彰或者奖励。

县级以上人民政府对在应急救援工作中伤亡的人员依法给予抚恤。

第六十二条　履行统一领导职责的人民政府应当及时查明突发事件的发生经过和原因，总结突发事件应急处置工作的经验教训，制定改进措施，并向上一级人民政府提出报告。

第六章　法 律 责 任

第六十三条　地方各级人民政府和县级以上各级人民政府有关部门违反本法规定，不履行法定职责的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；有下列情形之一的，根据情节对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）未按规定采取预防措施，导致发生突发事件，或者未采取必要的防范措施，导致发生次生、衍生事件的；

（二）迟报、谎报、瞒报、漏报有关突发事件的信息，或者通报、报送、公布虚假信息，造成后果的；

（三）未按规定及时发布突发事件警报、采取预警期的措施，导致损害发生的；

（四）未按规定及时采取措施处置突发事件或者处置不当，造成后果的；

（五）不服从上级人民政府对突发事件应急处置工作的统一领导、指挥和协调的；

（六）未及时组织开展生产自救、恢复重建等善后工作的；

（七）截留、挪用、私分或者变相私分应急救援资金、物资的；

（八）不及时归还征用的单位和个人的财产，或者对被征用财产的单位和个人不按规定给予补偿的。

第六十四条　有关单位有下列情形之一的，由所在地履行统一领导职责的人民政府责令停产停业，暂扣或者吊销许可证或者营业执照，并处五万元以上

二十万元以下的罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚：

（一）未按规定采取预防措施，导致发生严重突发事件的；

（二）未及时消除已发现的可能引发突发事件的隐患，导致发生严重突发事件的；

（三）未做好应急设备、设施日常维护、检测工作，导致发生严重突发事件或者突发事件危害扩大的；

（四）突发事件发生后，不及时组织开展应急救援工作，造成严重后果的。

前款规定的行为，其他法律、行政法规规定由人民政府有关部门依法决定处罚的，从其规定。

第六十五条　违反本法规定，编造并传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息，或者明知是有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息而进行传播的，责令改正，给予警告；造成严重后果的，依法暂停其业务活动或者吊销其执业许可证；负有直接责任的人员是国家工作人员的，还应当对其依法给予处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚。

第六十六条　单位或者个人违反本法规定，不服从所在地人民政府及其有关部门发布的决定、命令或者不配合其依法采取的措施，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚。

第六十七条　单位或者个人违反本法规定，导致突发事件发生或者危害扩大，给他人人身、财产造成损害的，应当依法承担民事责任。

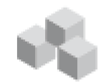
第六十八条　违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章　附　　则

第六十九条　发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。

紧急状态期间采取的非常措施，依照有关法律规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。

第七十条　本法自 2007 年 11 月 1 日起施行。



附录 2 《中小学幼儿园应急疏散演练指南》(教基一厅〔2014〕2 号)

为加强对中小学幼儿园(以下简称学校)应急疏散演练工作的指导,提升学校应急疏散演练的组织和管理水平,强化师生安全意识和应急避险能力,培养学生终身受益的安全素养,特制定本指南。

一、编制依据

《中华人民共和国突发事件应对法》《国家突发公共事件总体应急预案》《国务院生产安全事故报告与调查处理条例》《教育系统突发公共事件应急预案》《中小学公共安全教育指导纲要》《中小学幼儿园安全管理办法》《学生伤害事故处理办法》等法律法规。

二、目的意义

本指南立足于提升应急疏散演练的实际效果,明确应急疏散演练的适用范围、基本原则,涵盖演练的准备阶段、实施阶段、总结阶段等全过程,供学校在日常安全管理和集中组织应急疏散演练时参考。通过实战型应急疏散演练,进一步增强师生安全意识,提高逃生自救能力,在发生紧急情况时,能有序、迅速地安全疏散,确保师生的生命安全。

三、适用范围

本指南对演练的各个环节、步骤提出了明确的指导性意见和规范性要求,适用于全国普通中小学幼儿园在开展针对地震、火灾、校车事故等的应急疏散演练时参考。

四、基本原则

（一）精心准备，科学组织。学校要确保参演师生的生命安全，严防拥挤踩踏事故发生。要提前谋划，提出预案及早做好相关准备工作，尽量避开雨雪等恶劣天气，在保证安全的前提下，通过科学、合理的组织，保证疏散演练既安全有序又有效快速。

（二）着眼实战，注重细节。演练要立足于模拟紧急事件发生时的真实情景，要着眼于提高学校应急指挥人员的指挥协调能力、各部门的应急处置能力和师生的应急避险、自救互救能力。学校要制定科学合理的演练方案并将其细化、落实到演练的各个环节，保障演练的整体组织及每个环节科学合理。

（三）明确目标，循序渐进。地震、火灾等灾害留给人们的逃生时间是有限的，一般是 2 分钟左右，应急疏散演练应明确最终的时间目标，原则上中学生 2 分钟以内，小学生 3 分钟以内完成。要从学校实际出发，设定合理的时间要求，通过经常性的演练逐步提升，最终达到设定的目标。

（四）立足实际，务求实效。演练要紧密结合学校自身实际，明确演练的主题，合理确定演练的时间、地点、参演人员、形式、内容、规模、疏散路线和保障措施等。要重视对演练效果及组织工作的评估、考核和总结，及时整改存在的问题，务求到达实效。

五、演练准备阶段

演练准备阶段应包括：制定演练方案，成立演练组织结构，演练前安全教育及其他准备工作。

（一）制定演练方案

应急疏散演练方案应根据学校自身性质、地理位置、周边环境、教职工和学生人数、校园内建（构）筑物类型和数量等实际情况，依据《国家突发公共事件总体应急预案》《教育系统突发公共事件应急预案》等相应应急预案制定。

演练方案一般应包括以下内容：演练主题、演练目的意义、演练时间和地点、参与演练人员、演练组织结构及人员分工、演练准备工作、疏散路线、演练流程、保障措施、善后处置和信息报告等。演练方案应做到：内容完整、简洁规



范、责任明确、路线科学、措施具体、便于操作。

相关要求：

1. 应急疏散场所：通常利用操场、广场等设立应急疏散场所，应通风通畅，相对宽阔。应急疏散场所应远离高大建（构）筑物，与建（构）筑物的距离应大于其高度的三分之一；应避开有对人身安全可能产生影响的地段，如毒气体储放地、易燃易爆物或核放射物储放地、高压输变电线路等设施；避开陡坡等易发生地质灾害的地段；疏散场地应有方向不同的两条以上与外界相通的疏散道路。

2. 应急疏散通道：保持疏散通道、安全出口畅通，禁止占用疏散通道；禁止将安全出口和教室、实验室、宿舍等安全门上锁或堵塞；应将房间的老式内开窗户改成外开式或平移式窗户，一楼窗户的防护栏应符合消防要求，应急情况下防护栏能迅速打开。

3. 应急疏散路线：根据学生分布和建筑物结构，合理确定各班级疏散路线，合理分流。要建立规范，细化措施，保障大量学生在楼道相遇或意外情况发生等情况下不发生拥堵甚至踩踏。疏散路线要避免穿越公路、交通密集和易发生危险的路段。

4. 应急疏散用语：教职工在组织学生避险、疏散的整个过程中，应使用规范、简短、明确的疏散用语。

5. 应急警报信号：警报信号应具备很强的覆盖性、独立性和差异性，并考虑在断电等特殊情况下的备选方案。覆盖性：警报信号能有效地覆盖到学校的每个地点；独立性：在无法或不能及时采取广播等辅助手段的情况下，警报信号能独立向师生传递准确信息；差异性：与学校日常的铃声、广播声等声音要有所差异。避险信号和疏散信号也应有明显区分。

6. 疏散时间：从疏散信号发出到全体师生（除伤病师生外）疏散完成，原则上楼层较低（4 层以下）、安全出口合理、通道通畅的学校应控制在 2 分钟之内。

7. 应急演练次数：中小学校每月至少要开展一次应急疏散演练，幼儿园每季度至少要开展一次应急疏散演练。应急疏散演练可与学校升旗、课间操、集体活动等相结合。在校生较多的城镇中小学、农村寄宿制学校要适当增加应急疏散演练的次数。应急疏散演练工作基础较好的学校要加强随机性应急疏散演练。在确保安全的基础上，有住宿学生和晚自习学生的学校要重点加强就餐时

间、午休时间和夜间应急疏散演练。使用校车的学校，还应定期组织学生进行校车安全事故应急处理演练。可根据演练内容，以组、班或年级为单位进行小规模应急演练。

（二）建立演练组织机构

学校应根据演练方案的要求，建立健全演练组织机构。成立由校长、有关校领导及工作人员组成的演练指挥部（领导小组），全面负责演练活动的组织领导和协调指挥工作，同时落实每位成员在演练中的具体工作。设总指挥、副总指挥及相关成员。

主要职责：

1. 全面负责应急疏散演练工作。总指挥要亲自组织，现场指挥，确保演练效果。

2. 执行上级有关指示和命令，领导小组成员按其所在部门的职能、职责各负其责，认真做好应急疏散工作。

3. 合理划定学校及周边应急疏散场地（避险场所）、疏散通道，明确应急疏散信号，设立应急疏散指示标志，教育学生熟悉和掌握应急疏散方案。

演练指挥部应下设若干小组，明确职责，落实人员。

1. 组织协调组：负责演练方案的制定；演练过程的协调指挥；信息的上传下达、对外联系等。

2. 宣传报道组：负责安排演练前的宣传教育、演练的摄影、记录、计时、总结等。

3. 疏散引导组：负责科学编制和张贴学校应急疏散路线图、班级应急疏散路线等；引导、组织师生安全有序疏散；帮助伤病学生疏散并妥善安置；疏散完成后协助其他各组工作。

4. 抢险救护组：负责第一时间组织实施自救互救，抢救遇险师生，视情况抢救重要财产、档案等；检查学生身心状况、进行临时救治和必要的心理疏导；演练中发生意外事故，负责将受伤师生尽快运送到指定安全区域，并迅速联系急救中心或拨打 120，在专业医务人员到达之前，救护组应对受伤师生采取必要的救助措施，为救治伤者赢得时间。预防次生灾害发生。

5. 后勤保障组：负责治安保卫工作，布设演练场地，维护演练秩序，拉响演



练警报；通信、标识、广播、救助等演练所需物资装备的准备；检查、恢复学校水电、通信等后勤保障设施。

各小组应设立负责人，统一协调本组工作。各小组演练前应充分了解本小组职责，并将职责落实到每位成员；演练中按照职责开展工作，在疏散完成后各小组负责人应及时向总指挥进行反馈、汇报。学校可视演练主题和学校实际情况调整演练组织结构，以保证演练质量。

（三）演练前宣传教育

学校应根据演练的主题，在演练前要依托校园网、校园广播、宣传橱窗、板报等传播载体，通过专题会议、班、校会等多种途径和方式，向全校师生宣讲疏散演练方案，让师生明确演练的必要性和基本步骤，熟悉疏散程序、疏散信号、疏散路线、疏散顺序、疏散后的集合场地和时间要求等。有针对性地组织师生学习安全知识，掌握避险、撤离、疏散和自救互救的方法、技能。

（四）演练前师生身体问询检查

演练前要对师生身体情况做一次问询检查，凡有特异体质（先天性心脏病、癫痫等）的师生，演练前发烧、腿受伤等不宜进行紧张和奔跑活动的师生，要给予特殊考虑和安排。

（五）其他准备工作

1. 加强协调宣传工作。演练前学校应向教育主管部门报告。根据不同演练主题，教育部门、中小学要加强与公安、交管、地震、消防等部门的沟通协调，邀请专业人员到校指导，帮助学校完善方案，加强过程指导。学校可视情况通报相关部门和周边单位，并通过广播、网站、横幅标语等方式，预告演练的时间、地点、内容，避免发生误解、谣传和恐慌，保证演练安全顺利进行。

2. 印制演练相关文件。包括演练方案、演练人员手册、演练脚本等；酌情配备需要的装备器材，如：胸挂式应急工作证和指挥员、安全疏导员标志，手电、应急灯、口哨、对讲机、手持扩音器、医疗急救箱、灭火器材、警戒线等。

3. 张贴疏散线路图和指示标志。在每个教室、宿舍、办公室内或门后张贴应急疏散示意图，在教学楼、宿舍楼、办公楼、实验楼等场所疏导通道的适当位置张贴应急疏散示意图和到达避险场的指示标识，避险场所应设置标有文字说明的指示标识、平面图和疏散示意图。指示标识、平面图和疏散示意图应当清晰完

整、简洁规范、美观大方。

4. 准备演练器材。演练前后勤保障组要提出演练经费申请计划，根据需要购置或准备演练所需的烟雾发生器、警报器、场地标志等物品。

六、演练实施阶段

演练实施包括避险科目、疏散科目。一般情况下，防震疏散演练依次实施避险科目、疏散科目；消防疏散演练直接实施疏散科目；其他应急疏散演练应结合实际进行具体安排。学校可根据实际，酌情增加或强化医疗救护、卫生防疫、人员搜救、治安维护、火灾处置、危化品处置等科目及内容。

（一）避险科目

1. 总指挥宣布演练开始，广播响起："现在地震来袭，实施紧急避险"，同时避险警报信号（电铃声、警报声、哨声等）响起，长鸣 60 秒。

2. 听到信号后，在教室、实验室、宿舍的教职工应第一时间通知学生地震来袭，进行避震。在实验室等地点的教职工应迅速关闭火源、电源、气源等，处理好易燃、易爆、易起化学反应的物品等。

3. 师生避险要求：保持镇静，头脑清醒；就近蹲或躺在课桌、实验台、床铺的旁边或承重墙的墙根、墙角；用手或其他柔软物品等保护好头部，尽量蜷曲身体，降低身体重心，缩小面积，不要靠近窗口，避开灯扇，避免被砸；视情况就近关闭火源、电源等。避险动作原则上在 12 秒内完成。

（二）疏散科目

1. 火灾发生后或者地震暂停后，需要进行疏散时，广播响起："现在发生火灾（现在紧急避险结束），全体师生立即疏散"，同时，疏散警报信号（电铃声、警报声、哨声等）长鸣，长鸣 60 秒，停 30 秒，反复两遍为一个周期，时间共 3 分钟。

2. 在教室、实验室、宿舍等地点的教职工立即告知学生"按照疏散路线，快速疏散"，组织学生从前后门有序进行疏散，并且根据教室、实验室、宿舍等的位置，按照不同楼层，就近从疏散楼梯向下疏散。

3. 学生立即向避险场所疏散，要求：沉着冷静，服从指挥；所有学生应做到快速、猫腰、护头、掩鼻（遇到浓烟时，可利用衣服、毛巾或者其他可利用的东西捂住口鼻，并尽量降低行走姿势，以免烟气进入呼吸道。如果烟气特别浓而使



人感到呼吸困难，可贴近墙边爬行，因为近地处往往残留清新空气）；不拥挤，不推搡他人，不起哄，不高声喧哗，不争先恐后，不拉手搭肩，不嬉戏打闹，不弯腰拾物，不逆流而行；在拥挤的人群中，注意双肘撑开平放胸前，形成一定空间保证呼吸；当发现自己前面有人摔倒了，马上要停下脚步，同时大声呼救，告知后面的人不要向前靠近；当自己摔倒时，应尽快爬起；当被踩踏时，要两手十指交叉相扣、护住后脑和颈部，两肘向前，护住双侧太阳穴，双膝尽量前屈，护住胸腔和腹腔的重要脏器。

4. 中高层楼房消防疏散逃生的有关要求：在 7 层以上中高层建筑物进行消防疏散时，严禁乘坐普通电梯（有条件的可以乘坐消防电梯）或跳楼逃生；处在 10 楼以下的学生可视情况利用楼梯道走廊向下逃生；12 楼以上的学生，可视情况用湿毛巾捂住口鼻后向天台奔跑或尽快寻找阳台等安全的地方躲避，等待专业人员的救援。有条件的学校可自备高空缓降器或救生绳，学生可以通过这些设施离开危险楼层，也可用身边的绳索、床单、窗帘、衣服自制简易救生绳，并用水打湿，从窗台或阳台沿绳缓滑到下面楼层，从而逃离起火层。

5. 疏散引导组在第一时间赶到指定位置（楼梯口、转角处、楼门口等）引导疏散，指挥学生保持秩序，控制速度，逐次疏散。同时视实际情况可喊“大家注意脚下，防止滑倒；保持秩序，不要拥挤；注意保护头部，小心坠物；有人摔倒了，大家小心；不要向回跑、不要捡东西”等提示语。帮助有困难的人员疏散。如出现拥挤摔倒等突发情况，负责疏散引导的老师应立即向指挥部报告，等险情排除后，再组织学生有序撤出。待学生疏散完毕后，方可撤离。

组织协调组做好演练指挥、协调等工作；宣传报道组做好演练的记录（摄像、摄影等）和计时等工作；后勤保障组做好报警等工作；抢险救护组做好伤员救治等工作。

6. 学生疏散到避险场所后，应按照班级形成队列在指定位置站好，避免混乱。班主任或负责统计的人员进行班级、年级人员统计；抢险救护组检查学生身体、心理状况，进行临时救治、心理疏导；后勤保障组检查学校各项设施、物资等。完成后，各小组负责人及时向总指挥报告，并根据总指挥的指令采取下一步行动。

7. 总指挥宣布演练结束。



七、演练总结阶段

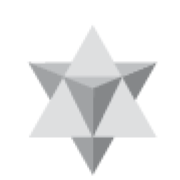
（一）总指挥对演练进行现场总结讲评，内容主要包括演练组织情况，演练目标及效果，演练中暴露的问题及解决办法等。

（二）结合演练的主题和目的，可适当开展相应的安全教育。

（三）对演练场地进行清理恢复，回收整理演练物资装备。

（四）对演练进行总结评估，各部门和有关人员通过访谈、填写评价表、提交报告等方式，进行总结评估。有条件的学校可建立独立评价机制，聘请相关人员为整个演练进行测评。

（五）将演练文字及视频资料进行整理、保存。



附录 3 《杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案》（杭政办函〔2012〕238 号）

一、总则

（一）编制目的。

为及时、有序、高效、妥善地处置城市轨道交通运营突发事件，防止事态蔓延扩大，最大限度地减少人员伤亡和财产损失，保障城市轨道交通运营安全，维护正常社会秩序，结合我市实际，特制定本预案。

（二）编制依据。

根据《中华人民共和国突发事件应对法》（主席令第 69 号）、《中华人民共和国安全生产法》（主席令第 70 号）、《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第 493 号）、《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》，建设部《城市轨道交通运营管理办法》（建设部令第 140 号）、《浙江省人民政府关于印发浙江省突发公共事件总体应急预案的通知》（浙政发〔2005〕12 号）、《杭州市城市轨道交通运营管理办法》（市政府令第 268 号）、《杭州市人民政府关于印发杭州市突发公共事件总体应急预案的通知》（杭政函〔2006〕6 号）等法律、法规、规章和规范性文件。

（三）适用范围。

本预案适用于杭州市城市轨道交通运营突发事件（以下简称突发事件）的预测、预警和应急处置工作。

（四）工作原则。

1. 以人为本，科学决策。发挥政府公共服务职能，把保障人民群众的生命、财产安全作为应对突发事件的首要任务；优先采取人员避险措施，第一时间抢救人员，及时排除故障，防止次生灾害发生，尽快恢复轨道交通正常运营；运用先进的技术和装备，充分发挥专家作用，实行科学民主决策。

2. 统一指挥，分级负责。在市政府的统一领导下，各级各部门要按照各专项应急预案的要求，建立应对突发事件的联动机制，履行工作职责，明确专职人员，落实应急处置责任。

3. 密切协作，有效应对。各级各部门要主动配合、密切协作、整合资源、形成合力，确保突发事件信息的及时准确传递和事件的快速有效处置。

4. 预防为主，常备不懈。各级各部门要坚持预防为主的原则，加强对各类突发事件的预防、预警、预报和研判工作；做好日常的思想动员、组织建设、预案演练、物资准备以及宣传教育等工作。

二、组织机构与职责

在市政府的统一领导下，成立杭州市城市轨道交通运营突发事件应急指挥部（以下简称市轨道交通应急指挥部），负责本市城市轨道交通运营突发事件的预测、预警和应急处置工作。

（一）市轨道交通应急指挥部及职责。

1. 市轨道交通应急指挥部。

指挥长：市政府分管副市长；必要时由市长担任。

副指挥长：市政府分管副秘书长、市交通运输局局长、市公安局局长、市安全监管局局长、市城管委主任、市地铁集团董事长。

成员单位：市委宣传部，市监察局、经信委、建委、财政局、交通运输局、质监局、安全监管局、电力局、气象局、林水局、贸易局、环保局，杭州之江度假区管委会，市国土资源局、住保房管局、城管委、人防办、地铁集团、城投集团、文广新闻出版局、卫生局、政府新闻办、公安局、科委（地震局）、民政局、外办、钱江新城管委会，杭州经济开发区管委会，市应急办、公安局交警局、公安消防局，上海铁路局杭州办事处、杭州警备区、武警杭州市支队，各区政府等部门和单位。指挥部应根据工作需要及时调整成员单位。

2. 市轨道交通应急指挥部职责。

（1）落实国务院和省、市政府的工作部署，协调和组织有关部门、单位应对突发事件；

（2）负责指挥突发事件的应急处置工作；



（3）组织制定杭州市城市轨道交通运营突发事件应急预案；

（4）决定启动本预案并按程序终止应急响应；

（5）按规定及时上报突发事件进展情况，对事件结果进行评估和报告；

（6）检查督导各有关部门、单位对突发事件进行预测、预警，落实应急措施；

（7）当突发事件超出市轨道交通应急指挥部处置能力时，按照程序请求上级有关部门支援。

（二）市轨道交通应急指挥部办公室及职责。

市轨道交通应急指挥部下设办公室（设在市地铁集团），负责市轨道交通应急指挥部的日常工作，并设应急专线电话（28399333），确保24小时专人值守。

1. 市轨道交通应急指挥部办公室。

主任：市交通运输局局长。

常务副主任：市地铁集团总经理。

副主任：市交通运输局副局长、市公安局副局长、市安全监管局副局长、市城管委副主任、市卫生局副局长、市公安消防局局长、市地铁集团副总经理。

2. 市轨道交通应急指挥部办公室职责。

（1）组织落实市轨道交通应急指挥部的决定，协调市轨道交通应急指挥部各成员单位参加突发事件的抢险、救援等工作；

（2）负责突发事件的监测、预警，并向市轨道交通应急指挥部提出发布、终止预警信息的建议；

（3）负责应对突发事件的宣传教育、培训和演练；

（4）负责收集、分析、研判各类信息并及时上报重要信息；

（5）负责制定应急救援物资供应保障计划，并对应急资源进行管理与调配；

（6）负责城市轨道交通运营应急指挥技术系统的建设与管理；

（7）负责市轨道交通应急指挥部专家组的联系工作；

（8）负责收集、编制有关城市轨道交通方面的应急技术信息；

（9）完成上级交办的其他任务。

（三）现场指挥部及职责。

突发事件发生后，由市轨道交通应急指挥部根据需要成立现场指挥部并确定指挥长。

主要职责：执行市轨道交通应急指挥部下达的工作任务；负责提出应急处置的具体措施、建议；组织专家对突发事件进行技术论证；开展突发事件应急救援的现场组织、协调、处置工作。

（四）市轨道交通应急指挥部专家组及职责。

1. 市轨道交通应急指挥部专家组。

由市轨道交通应急指挥部聘请城市轨道交通、公安、消防、安全生产、质量监督、卫生防疫、防化、地震、反恐、防爆、电力、隧道、建筑、气象等方面的专家组成专家组。

2. 市轨道交通应急指挥部专家组职责。

（1）参加市轨道交通应急指挥部办公室组织的活动及专题研究；

（2）对突发事件的监测、预防预警、应急准备、应急处置、应急结束、事件影响评估等提供技术支持，为领导决策提供依据；

（3）参与事件调查，提供意见和建议。

（五）成员单位职责。

1. 市委宣传部：指导市地铁集团开展安全宣传；指导协调城市轨道交通运营突发事件的新闻报道和新闻发布；指导对互联网等媒体报道的管理，正确引导社会舆论。

2. 市监察局：参与事故原因调查；对事件有关责任人员违反行政纪律的行为进行调查，并提出处理意见；对事件调查工作进行监督。

3. 市经信委：负责协调组织通信运营企业恢复损坏的公用通信设施，保障应急处置通信畅通。

4. 市建委：负责指导城市轨道交通工程、设施的抢险和修复，协调征集大型建筑抢险设备，协助有关部门进行事故调查。

5. 市城管委：负责组织开展桥梁、河道、隧道（地下通道）等市政公用设施的抢险和修复工作；指导市城市轨道交通运营单位制定防台、防汛应急预案，并协助开展抢险救援工作。

6. 市公安局：负责制定交通组织等应急预案；指导市城市轨道交通运营单位制定反恐、防爆应急预案；负责事件现场治安秩序维护、交通管制和人员疏散工作；预防、制止和侦查事件处置过程中发生的违法犯罪行为；参与事故原



因调查。

7. 市交通运输局：负责制定城市轨道交通突发事件应急运力保障预案；组织地面客流疏散运送，落实水上应急救援；参与事故原因调查。

8. 市安全监管局：负责协调危险化学品事件应急救援，并指导现场处置工作；组织、参与地铁运营生产安全事故和突发事件的调查与处理。

9. 市质监局：负责指导市城市轨道交通运营单位制定各类特种设备事故应急预案；组织协调特种设备的维护、抢险和处置。

10. 市卫生局：负责指导市城市轨道交通运营单位制定伤员救护应急预案；组织救护及转运伤员，统计伤亡人数；提出防止传染病扩散措施，预防传染病的爆发。

11. 市电力局：负责组织协调电力设施的抢险救援，并为抢险救援提供电力保障。

12. 市民政局：负责避难人员的临时救助；指导协助市城市轨道交通运营单位开展对伤亡人员抚恤金、救济金的发放工作。

13. 市贸易局：负责协调相关生活必需品的调配工作。

14. 市财政局：负责及时拨付应急资金，并会同有关部门对资金使用情况进行监督。

15. 市外办：负责涉外工作的协调与沟通。

16. 市国土资源局：负责地质灾害预警信息发布，组织开展地质灾害应急调查，提出应急处置方案；协助做好抢险救灾工作。

17. 市林水局：负责雨情、水情和防洪抢险信息通报、洪水调度预报，并编制防洪抢险救灾技术方案；参与防洪抢险救灾工作。

18. 市住保房管局：负责对事件影响区域内的房屋进行安全检查鉴定，并提出处理意见。

19. 市气象局：负责发布气象灾害预警预报信息，及时提供风向、风速、温度、气压、湿度、雨量等资料，并为抢险救援提供气象应急保障和专家咨询服务。

20. 市环保局：牵头协调辐射污染事件的应急处理；协助做好放射性事件的应急监测和救援工作；开展危化品环境污染事故的监测与调查，并协助做

好处置工作。

21. 市科委（市地震局）：负责指导市城市轨道交通运营单位制定地震应急预案，提供相关抢险救灾信息和技术保障。

22. 市文广新闻出版局：负责指导突发应急知识的宣传和应急处置信息的发布工作。

23. 市人防办：负责指导人防设施和兼顾人防工程的抢修工作；参与应急救援和人员防护保障行动。

24. 市应急办：指导城市轨道交通运营突发事件应急预案编制；协调各部门配合市轨道交通应急指挥部开展应急管理工作。

25. 市政府新闻办：根据市轨道交通应急指挥部授权，提出应急处置工作新闻发布和报道意见，协调有关部门做好新闻稿起草、记者接待、新闻发布和舆情收集工作。

26. 市公安局交警局：负责事件区域周边道路的交通管制和事件影响区域的交通组织工作，引导客流疏散，保障救援通道畅通。

27. 市公安消防局：负责组织综合应急救援队伍第一时间赶赴现场开展救援和抢险救灾工作；指导市城市轨道交通运营单位制定消防应急预案。

28. 市城投集团：负责供气、供水、排水（污）等市政设施（管线）的抢险救援工作。

29. 市地铁集团：负责实施城市轨道交通运营突发事件的抢险救灾，调集抢险人员、物资、设备等；监督、指导各分公司制定专项应急预案和开展演练。

30. 上海铁路局杭州办事处：配合监测城市轨道交通涉及铁路线路安全，当危及铁路安全运行时，提出确保铁路安全运输的措施和意见，并支援抢险工作。

31. 杭州警备区：负责制定防生物、化学、放射应急预案；根据市轨道交通应急指挥部的要求，做好灾难抢险、救援等工作；协调组织部队参与应急救援工作。

32. 武警杭州市支队：组织制定武警部队参与城市轨道交通突发事件救援应急预案；根据市轨道交通应急指挥部的要求，组织武警部队参与应急救援工作。

33. 各有关区、县（市）政府（管委会）：组织制定辖区范围内城市轨道交通运营突发事件应急预案；按照属地管理原则，做好城市轨道交通运营突发事件

的应对和避难人员的安置工作。

34. 其他有关市级部门和单位：按照各自职责，做好预防和应急处置工作。

三、突发事件的分类与等级

（一）分类。

1. 自然灾害：主要包括台风、地震、水灾等导致城市轨道交通运营中断的突发事件；

2. 社会安全：主要包括重大刑事案件、恐怖袭击以及在城市轨道交通车站内发生聚众闹事、爆炸、劫持人质等严重影响城市轨道交通运营安全的突发事件；

3. 公共卫生：主要包括传染病疫情、生化、毒气和放射性污染等造成或可能造成社会公众健康损害而严重影响城市轨道交通运营的突发事件；

4. 事故灾难：主要包括火灾，建（构）筑物坍塌，列车冲突、脱轨或颠覆，大面积停电和突发性大客流等严重影响城市轨道交通运营的突发事件。

（二）等级。

根据影响范围、严重程度、紧急程度、发展趋势和可能造成或已经造成的人员伤亡、财产损失、中断运营等情况，城市轨道交通运营突发事件分为Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）、Ⅳ级（一般）四个等级。

1. Ⅰ级（特别重大）突发事件。

（1）事件突然发生，事态非常复杂，事件后果涉及全市范围，对本市公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成特别严重的危害或威胁；

（2）造成人员死亡（含失踪）30 人以上，或危及 30 人以上生命安全，或 100 人以上重伤（含急性中毒）；

（3）造成直接经济损失人民币 1 亿元以上；

（4）需要紧急转移安置 10 万人以上；

（5）超出省政府应急处置能力的。

2. Ⅱ级（重大）突发事件。

（1）事件突然发生，事态复杂，事件后果涉及数个区、县（市），对公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成重大危害或威胁；

（2）造成人员死亡（含失踪）10 人以上、30 人以下，或 50 人以上、100 人

以下重伤（含急性中毒）；

（3）造成直接经济损失人民币 5 000 万元以上、1 亿元以下；

（4）超出我市政府应急处置能力的；

（5）省政府认为有必要响应的其他条件。

3. Ⅲ级（较大）突发事件。

（1）事件突然发生，事态较为复杂，事件后果在较大区域内对公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成较大危害或威胁；

（2）造成人员死亡（含失踪）3 人以上、10 人以下，或 10 人以上、50 人以下重伤（含急性中毒）；

（3）造成直接经济损失人民币 1 000 万元以上、5 000 万元以下；

（4）造成 1 条以上已（试）运营线路运营区间单向中断运营 10 小时以上，或双向中断运营 6 小时以上；或 2 条以上已（试）运营线路同时中断运营 6 小时以上。

4. Ⅳ级（一般）突发事件。

（1）事件突然发生，事态相对简单，事件后果仅在一定范围内对公共安全、政治稳定和社会经济秩序造成危害或威胁；

（2）造成人员死亡（含失踪）1 人以上、3 人以下，或 10 人以下重伤（含急性中毒）；

（3）造成直接经济损失人民币 1 000 万元以下；

（4）造成 1 条以上已（试）运营线路运营区间单向中断运营 5 小时以上、10 小时以下，或者双向中断运营 3 小时以上、6 小时以下。

四、监测、预防和预警

（一）监测。

1. 市城市轨道交通运营单位负责建立地铁运营监测体系和安全运行机制，对监测信息进行汇总分析，并形成书面材料报市轨道交通应急指挥部办公室和市交通行政主管部门。

2. 市轨道交通应急指挥部办公室对监测结果进行风险评估；建立相关资料数据库，实行动态管理。



3. 监测的主要内容是城市轨道交通运营管理的规章制度落实、强制性标准执行、设施设备及安全运营管理情况。

4. 城市轨道交通运营线路中断 30 分钟以上，市城市轨道交通运营单位要立即向市轨道交通应急指挥部办公室和市交通行政主管部门报告。

（二）预防。

1. 市地铁集团和市城市轨道交通运营单位要定期对城市轨道交通运营应急管理工作进行调查、风险评估，排查隐患种类、重点部位和风险源并及时整改。

2. 市轨道交通应急指挥部办公室要督促有关单位完善各类突发事件应急预案。

（三）预警。

1. 预警级别。

按照城市轨道交通运营突发事件的危害程度、紧急程度和发展趋势，将预警级别分为Ⅰ级（特别严重、红色），Ⅱ级（严重、橙色），Ⅲ级（较大、黄色），Ⅳ级（一般、蓝色）。

2. 预警发布和解除。

预警信息由市轨道交通应急指挥部办公室对突发事件进行综合分析，经市轨道交通应急指挥部批准，由市政府新闻办组织对外发布或宣布解除。

3. 预警响应。

（1）蓝色预警响应。

① 预警信息发布后，市地铁集团按预案开展应急处置工作，相关负责人带班，24 小时值班，随时保持通信联络畅通；

② 组织巡查人员对隐患部位进行重点排查并及时整改；

③ 做好相应的应急准备工作。

（2）黄色预警响应。

① 在蓝色预警响应的基础上，市地铁集团按预案开展应急处置工作；

② 组织巡查人员对隐患部位进行逐一排查并及时整改；

③ 采取防止事件发生或事态进一步扩大的相应措施，应急工作进入戒备状态。

（3）橙色预警响应。

① 在黄色预警响应的基础上，市轨道交通应急指挥部随时掌握情况；

② 市地铁集团和市城市轨道交通运营单位的巡查人员应全部上岗，并对整

个区域进行逐一排查并及时整改；

③ 召集专家对事态发展做出研判，并提供决策建议；

④ 市轨道交通应急指挥部各成员单位做好应急准备工作；

⑤ 必要时城市轨道交通线路停止运营。

（4）红色预警响应。

在橙色预警响应的基础上，专业救援队伍随时待命，接到命令后立即出发并开展应急救援工作。

4．预警变更。

市轨道交通应急指挥部办公室密切关注事态进展，依据变化情况，适时向市轨道交通应急指挥部提出变更预警级别的建议。

五、应急响应

（一）预案启动。

发生下列情况之一时，应立即启动本预案：

1. 达到预案启动条件时；

2. 市轨道交通应急指挥部认为需要启动时；

3. 上级预案启动时。

（二）先期处置。

1. 市城市轨道交通运营单位应立即抢救人员，疏散站内、车厢内乘客离站；封闭车站出入口，劝阻乘客进入。

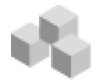
2. 市城市轨道交通运营单位应迅速采取措施，阻止在线列车进入突发事件现场区域，防止发生次生灾害。

3. 地铁公安分局应迅速部署警力，协助市城市轨道交通运营单位工作人员对人员进行紧急疏散。

（三）分级响应。

1. Ⅳ级响应。

市地铁集团和市城市轨道交通运营单位应立即启动专项应急预案，并开展先期应急处置工作；视情况拨打 110、119、120 等求救电话，主动寻求救援，同时向市轨道交通应急指挥部办公室报告。市轨道交通应急指挥部办公室接报后，应





立即通知应急救援人员赶赴现场，开展人员疏散、医疗救护、交通管制、现场警戒、现场监控、抢险救助等应急处置工作。

2. Ⅲ级响应。

发生Ⅲ级城市轨道交通运营突发事件，或者在Ⅳ级响应的基础上，建立现场指挥部，负责指挥协调应急处置工作。

（1）立即通知应急救援队伍赶赴现场开展紧急救援工作；

（2）调配物资、装备，支援救援工作；

（3）组织专家咨询，为应急处置工作提供技术支持；

（4）维护现场秩序，收集证据，严格保护现场；

（5）及时向公众和媒体发布信息。

3. Ⅱ级、Ⅰ级响应。

在Ⅲ级响应的基础上，由市长担任总指挥，直到国务院地铁应急领导小组、省应急领导机构履行指挥权。

4. 扩大响应。

当事件难以控制或事件蔓延有扩大发展趋势时，应及时扩大响应。

（四）应急结束。

Ⅰ级响应的应急结束由国务院地铁应急领导小组决定；

Ⅱ级响应的应急结束由省应急领导机构决定；

Ⅲ、Ⅳ级响应的应急结束由市轨道交通应急指挥部决定。

（五）应急情况报告。

1. 报告要求。

（1）快捷：最先接到事件信息的单位应在第一时间报告；

（2）准确：报告内容要真实，不得隐瞒、虚报、漏报；

（3）直报：发生较大、重大、特别重大事件的，要直报市轨道交通应急指挥部办公室和市交通行政主管部门，也可越级上报，并立即通报其他有关部门和单位；

（4）续报：事件发生期间应连续上报事件应急处置的进展情况，当发生重大、特别重大事件时，市轨道交通应急指挥部要形成书面报告分别上报国务院和省政府。

2. 报告内容。

（1）事故单位名称、负责人、联系电话和地址；

（2）事故发生的时间、地点；

（3）事故造成的危害程度、影响范围、伤亡人数、直接经济损失；

（4）事故的简要经过及已采取的措施；

（5）事件初步性质、发生的可能原因；

（6）其他需上报的有关事项。

（六）信息发布和新闻报道。

信息发布坚持依法、及时、准确、全面、客观的原则，充分重视并发挥主流媒体的舆论引导作用。按照国家有关规定和程序，在事件发生的第一时间向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况和市政府应对措施，并根据事件处置情况做好后续信息发布工作。

城市轨道交通运营突发事件的信息发布和新闻报道工作，由市轨道交通应急指挥部进行协调和管理。

1. Ⅰ级响应，信息发布由国务院地铁应急领导小组决定；

2. Ⅱ级响应，信息发布由省应急领导机构决定；

3. Ⅲ、Ⅳ级响应，信息发布由市轨道交通应急指挥部决定。

六、后期处置

（一）恢复运营。

抢险救援结束后，市城市轨道交通运营单位要迅速抢修设施、设备，尽快恢复行车，降低对社会和城市交通的影响。

（二）善后处置。

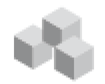
按照国家法律、法规，及时进行善后处理，以及消除环境污染。

（三）保险理赔。

保险机构应及时开展应急人员保险受理和受灾单位、受灾人员的保险理赔工作。

（四）外事协调。

市外办协助相关单位做好境外人员人身伤亡、经济损失的补偿和安抚工作。





（五）事故调查和总结评估。

1. 发生Ⅳ级突发事件，按规定成立事故调查组，开展事故调查，在应急终止后 15 天内形成书面报告，报市政府。

2. 发生Ⅲ级以上突发事件，按规定成立事故调查组，开展事故调查，并对应急处置工作进行全面评估，在应急终止后 30 天内形成书面报告，按规定程序上报。

3. 市城市轨道交通运营单位要总结经验教训，建立事故案例数据库，并提出完善预案、改进工作的措施。

4. 总结评估报告主要包括以下内容：

（1）发生事件的基本情况；

（2）事件经过及采取的主要应急响应措施、有效性等情况；

（3）事件发生的原因、性质、发展过程及所造成的后果（包括人员伤亡、经济损失）以及事件分析、评价；

（4）事件责任认定及对事故责任人的处理建议；

（5）事件防范和整改措施等。

5. 市轨道交通应急指挥部办公室负责整个应急过程的所有资料收集、整理和存档管理工作。

七、保障措施

（一）通信与信息保障。

市轨道交通应急指挥部办公室负责建立并完善应急通信信息、安全信息、救援力量和资源信息数据库，实行动态管理。

（二）救援物资装备保障。

1. 根据城市轨道交通运营突发事件应急救援工作需要，市轨道交通应急指挥部各成员单位要配备救援和抢险的物资、装备、器材，并建立相应的维护、保养和调用等联动制度。

2. 市轨道交通应急指挥部办公室要按照标准，建立救援和抢险物资装备信息数据库，实行动态管理，保障应急指挥和调度。

（三）应急队伍保障。

市城市轨道交通运营、公安、消防、交通、卫生等部门是抢险救援的基本力量，驻杭部队、武警和民兵、预备役部队是抢险救援的后备力量。市轨道交通应急指挥部各成员单位要落实先期处置队伍和增援队伍的组织保障方案。

（四）治安保障。

市公安局要制定应急治安保障方案，包括警力集结、布控方案、执勤方式和行动措施等，并负责具体组织实施。

（五）技术保障。

市轨道交通应急指挥部办公室负责组织地铁安全保障技术研究工作，建立和完善应急技术信息数据库。

八、宣传、培训和演练

（一）宣传教育。

由市轨道交通应急指挥部办公室负责，会同有关部门编写公民应对城市轨道交通运营突发事件应急手册。通过广播、电视、报纸、互联网等新闻媒体，开展应急宣传教育工作，增强公民防范意识，学习掌握应对城市轨道交通运营突发事件的基本知识和自救互救技能。

（二）培训与演练。

由市轨道交通应急指挥部办公室会同有关部门，对应急指挥和应急处置人员开展城市轨道交通运营突发事件预防、应急指挥、综合协调等各类培训和演练。

1. 要组织相关单位定期开展综合演练，做好跨部门之间的协调配合及通信联络工作，确保应急状态下的有效沟通和统一指挥。

2. 要建立健全地铁突发事件应急处置联动机制，结合各专项应急预案，组织开展应对城市轨道交通运营突发事件的演练。

3. 要密切关注国内外城市轨道交通行业的突发事件，吸取经验教训，不断完善城市轨道交通应急处置工作。

九、附则

（一）名词解释。

1. 城市轨道交通。

本预案所称城市轨道交通，是指地铁、轻轨等城市轨道公共客运系统。

2. 本预案所称的“以上”含本数，“以下”不含本数。

（二）预案管理与更新。

1. 随着有关法律法规的制定、修改和完善，部门或单位职责和应急资源的变化，以及预案实施过程中发现的新问题、新情况，由市轨道交通应急指挥部办公室负责对本预案进行修订、完善与更新。

2. 市城市轨道交通运营单位负责提供有关城市轨道交通工程及其消防、安全设施图纸、资料等，并制定城市轨道交通运营专项应急预案，报市轨道交通应急指挥部办公室备案。

3. 市轨道交通应急指挥部各成员单位应根据本预案制定相应的应急预案，报市轨道交通应急指挥部办公室备案。

4. 市轨道交通应急指挥部各成员单位负责人和联络人的联系电话应报市轨道交通应急指挥部办公室备案，如有变动，应及时报送。

（三）奖励与责任追究。

在城市轨道交通运营突发事件应急处置过程中，市政府依据有关规定，对成绩显著的单位和个人给予表彰与奖励，对未按规定履行职责、不服从指挥、擅离职守的人员给予相应处理，造成严重后果的依法追究责任。

本预案由市交通运输局负责解释。

附录 4　如何应对飓风来袭

飓风来势迅猛，所经之处一切夷为平地。对公众及其家人而言，对飓风警报做到有备无患是非常重要的。

有些飓风快速袭来，来不及发布飓风警报，有时其也没有给临近地区带来暴风雨。当你目睹一场正在急速形成的飓风时，不能单凭你所看到的一个“漏斗”做出判断，因为云雨会遮蔽你的视线。谨记这一点非常重要。

下面这些天气征兆都可能预示着一场飓风正在来临：

- 天空呈现晦暗或绿色；
- 大片浓云低垂；
- 大个冰雹降落；
- 如货运列车般的轰鸣声。

当你注意到任何这些天气条件时，要立即躲避起来，并且保持收听当地广播电视或者美国国家海洋和大气管理局（NOAA）的天气广播。

看到一个漏斗状云团时

当你看到附近有一个漏斗状云团时，要立即躲起来。但若你发现飓风仍很远，在躲好之前，请报告当地广播电视台新闻室，以便提醒更多的人注意危险。运用常识，谨慎行事：当你确信处于危险时，立即躲避起来。

寻求庇护

当飓风来袭时，你的家人可能在任何地方——在家，在工作，在上学或在开车。与你的家人商量最好的躲避处在哪儿，怎样才能免遭飞起和下落的碎片伤害。

在飓风中保命和降低伤害风险的关键就在于当飓风袭来时，规划、准备以及执行好你和家人的应对之策。飞射的碎片是造成绝大部分飓风死伤的原因。尽管在飓风中没有绝对安全的地方，但有些场所远比其他地方更为安全。

在家里

当飓风冲着你家而来时，要挑选家里的某个可供一家人聚在一起的地方。一

个基本原则是没有窗户，因为飓风造成的窗户爆裂会使人受伤或致死。

家里最安全的地方是室内飓风掩体或地下室的深部。如果二者都没有，可到家里一间无窗、楼层最低的内室。比如中心走廊、浴室或储物间等。

别忘了给你和家人戴上头盔——如自行车、足球或其他运动用的头盔。对飓风的主要注意事项之一是抛射碎片，保证安全最重要的就是保护好头部。飓风过后，你还应该穿好鞋子。大范围的暴风雨灾后最常见的伤害来自于踩到钉子或碎玻璃等杂物上。

为更安全起见，你还可以钻到坚固的东西下面，如结实的桌子或工作台。可能的话，身体裹上一床毯子、睡袋或床单，并且继续用任何可能找到的东西保护好头部，尤其是双手。要避免躲在其正上方地板上放着重物——如钢琴、洗衣机或冰箱等——的地方。因为当飓风冲你的房子袭来时，这些东西会从上层楼板掉下来。

在活动房屋里

飓风来临时不要待在活动房屋里。因为强风会吹翻活动房屋。即使带有束固系统的活动房屋也不能承受飓风的力量。

谋事于前。如果你住在活动房屋里，请到附近的建筑物里，最好是带有地下室的建筑物。如果附近没有庇护所，就平躺在最近的壕沟、深谷或涵洞里，并且用你的双手护住头。

如果你住在飓风多发地区，应该努力推动你所在的活动房屋社区修建一所飓风庇护所。

在路上

飓风袭来时最不希望待的地方就是汽车里。轿车、巴士、卡车很容易被飓风抛来抛去。

不要指望驾车跑赢飓风。如果你看到飓风，请停车下车。不要钻到车底下。要顺方向寻找户外躲避处。

在户外

如果你在户外遭遇飓风，并且不能立即得到足够的庇护措施，做法如下：

- 避免到树多之地；
- 避免到车里；

- 平躺在集水沟、壕沟或地上低洼处；
- 用某个东西或你的双臂保护头部。

在大型跨度建筑物里

像购物中心、剧院、体育馆等大跨度建筑物是尤其危险的，因其屋顶结构通常仅仅由外墙支承。飓风袭击时，大多数这类建筑物不能承受巨大压力，只能坍塌。

假如飓风袭来时你正在一栋大跨度建筑里，要远离窗户。要到建筑物的最低点——可能的话要到地下室——并要远离窗户。

如果没有时间到达飓风庇护所或低处，试着到门洞下面或者依靠在可以支撑或挡开塌落的瓦砾的东西上。例如，在一个百货商场里，可以靠在坚固的货架或柜台下。在剧院里，可以钻到座位底下。记得要保护好头部。

在办公楼、学校、医院、教堂和其他公共建筑物里

对于办公楼、学校、医院或任何其他在小范围内却有人员大量集中的建筑物来说，要有额外的防护措施。这类建筑物的外墙经常有很多大开窗。

当你在这类建筑物里时：

- 离开窗口或玻璃门道；
- 进入尽可能低层的最深处的部分；
- 不要用电梯，因为可能会停电，使你困于其中；
- 保护你的头部并且尽最大可能蜷缩成一小团。

有特殊需求的人员

当飓风来临时，如果你需要协助才能得到庇护，那么做好事前规划尤其重要。

如果你坐在轮椅里，要远离窗户并且进入房子里最深处的房间。可能的话，躲到坚固的饭桌或书桌下面。戴上头盔或用能找到的其他东西罩上你的头，甚至用你的双臂。

如果你不能从床或椅子上动弹，并且无人可以帮助，可用毯子、枕头或其他够得着的东西盖住自己，免受坠落物的伤害。

如果你在室外且飓风袭来，要到壕沟、集水沟里躲避。如有可能，你要尽量平躺并用你的双臂护住头部。

资料来源：What to do during a tornado？ [Z]. Federal Emergency Management Agency (FEMA), Centers for Disease Control and Prevention (CDC).



附录 5　俄亥俄州（Ohio）应急管理署的飓风安全小贴士

- 除非用多普勒雷达，否则飓风时常在没有事前警报的情况下来临，人们几乎没有时间做出反应。因此，了解飓风安全的基本知识意义重大。要懂得飓风监测和飓风预警的区别。
- 要保持收听下述来源的天气信息：广播，21WFMJ，国家海洋与大气管理局（NOAA）的天气广播。
- 要对你自己的安全负起责任，并在飓风监测或预警发布前做好准备。要和家人一起商量，为飓风监测和预警制订一项灾害应对计划。开展常规飓风应急演练。当一项飓风监测发布时，要检查回顾你的计划，不要一味等着飓风监测发展成为飓风警报。要学会如何关闭主开关上的水阀、气阀和电闸。
- 如果你是一位有特殊需要的居民（如语言机体障碍），应该在任何自然或人为灾难发生前，向当地应急管理署、警方和消防部门登记你的名字和住址。在紧急情况下，第一时间的应答能够保证你及时得到通知。
- 飓风来临时最安全的地方是地下室。一进入地下室，设法找到坚固的东西藏身其下。藏在结实的工作台或桌子下有助于保护你免遭飓风抛射物或屋顶塌落物的伤害。如果所在建筑没有地下室或地窖，要到建筑内最底层的一间小室（如浴室或储物间），远离窗户并尽可能靠近结构的中心点。
- 要注意你和家人经常光顾的商场、办公楼和学校里的应急庇护设施。如果没有标示出专门的庇护设施，要到建筑物的最底层去。要设法避开大面积玻璃窗、大房间和大跨度屋顶，如大礼堂、自助餐厅、大门厅或购物中心。
- 如果你在室外，在汽车里或在活动房屋里，要立即到附近坚固建筑物的

最底层去。对飓风危险来说，坚固建筑物是最安全的。飓风会卷起很大的物体，包括汽车和活动房屋，抛到几百英尺（1 英尺 =0.3048 米）之外。飓风能快速转移方向，卷起汽车、卡车，将其抛向空中。永远不要指望驾车跑赢飓风。活动房屋是不堪一击的。一栋活动房屋，即使采取了一些加固措施，也是很容易被飓风掀翻摧垮的。

- 如果附近没有建筑物，要找个低洼处平躺，用你的手臂护住头部，因为飓风会吹起杂物高速飞舞。不要到高速路立交桥或桥梁下躲避——这些相对脆弱的结构会被飓风摧毁，断壁残垣会在你头上飞过。
- 飓风来自于大雷暴，它会带来大量降雨。如果你看到水位急速上涨或者洪水奔涌而来，要转移到其他地方。